Andersson Elffers Felix

Ongewenste uitstroom in de strafrechtketen

Oorzaken en oplossingen

Utrecht, 20 maart 2013

GV216/rapport def.

Andersson Elffers Felix Maliebaan 16 | postbus 85198 | 3508 AD Utrecht | telefoon 030 236 3030 | telefax 030 236 3070 | kvk 30096560 | mail@aef.nl

Inhoud

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en vraagstelling

Directe aanleiding voor de onderzoeksvraag is het rapport van de Algemene Rekenkamer (AR) "Prestaties in de strafrechtketen" van februari 2012[1]. De Algemene Rekenkamer concludeert dat er sprake is van ongewenste uitstroom uit de strafrechtketen. De precieze aard en omvang van deze uitstroom wordt op hoofdlijnen beschreven. Om de knelpunten te adresseren is het programma Versterking Prestatie Strafrechtketen (VPS) ingericht. Vanuit dit programma (mede namens het programma Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen) is Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd onderzoek uit te voeren naar de aard en omvang van de ongewenste uitstroom. De opdrachtbeschrijving is als volgt geformuleerd:

> *De stuurgroep wil laten onderzoeken wat de aard en omvang is van de ongewenste uitstroom en de redenen van deze uitstroom in alle fasen van de strafrechtketen: de opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging.*
> *In het kader hiervan wil de stuurgroep ook inzicht krijgen in de retourstroom van zaken. Daarnaast moet het onderzoek aanknopingspunten bieden voor te treffen maatregelen om de ongewenste uit- en retourstroom tegen te gaan. Als laatste moet het onderzoek aanknopingspunten bieden voor het stellen van normen voor een aanvaardbare percentuele ongewenste uitstroom.*

Beoogd resultaat van het onderzoek is:

- Meer zicht op de knelpunten die de AR heeft geschetst
- Een ideaalplaatje voor 2016 (wat voor type uitstroom is dan nog toegestaan?)
- Aanknopingspunten voor verbeteringen en normen.

Conclusies Algemene Rekenkamer

In de rapportage van de Algemene Rekenkamer wordt algemeen het volgende geconcludeerd.

- *"Een qua omvang onbekend deel van de uitstroom is niet in lijn met de wet- en regelgeving of is anderszins ongewenst. (…)*
- *Nauwelijks sturing op het voorkomen van ongewenste uitstroom Verantwoordelijke functionarissen bij veel ketenpartners binnen de strafrechtketen zijn nauwelijks op de hoogte van de omvang van de ongewenste uitstroom, onder andere doordat de informatievoorziening in de keten hierop onvoldoende is ingericht. (…)*
- *In absolute aantallen is in de opsporingsfase bij veelvoorkomende criminaliteit de ongewenste uitstroom het grootst."*[2]

---

[1] Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer betrof gewelds- en vermogensdelicten in de periode 2009 / 2010.

[2] Algemene Rekenkamer, *Prestaties in de strafrechtsketen*, Den Haag: Algemene Rekenkamer 2012, p. 9. Hierna: AR 2012.

De rapportage van de AR schetst vervolgens diverse knelpunten per fase van de strafrechtketen. In het onderzoek van AEF zijn de knelpunten die door de AR worden gesignaleerd verder verkend en onderzocht. In het kader van de vervolgactiviteiten van het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) is een onderscheid gemaakt in een kwalitatief en kwantitatief onderzoek. AEF is gevraagd vooral de achterliggende oorzaken van ongewenste uitstroom te onderzoeken (kwalitatief onderzoek), te kijken wat de aard van die oorzaken is en een indicatie van de omvang te verkennen. Het kwantitatieve onderzoek is belegd bij het WODC.

1.2 Aanpak onderzoek en methodologie

Het onderzoek is uitgevoerd binnen de vier fasen die in de strafrechtketen worden onderscheiden: opsporing, vervolging, berechting en executie. Binnen de opsporingsfase is uitsluitend onderzoek gedaan bij de politie, en niet bij de KMar of bijzondere opsporingsdiensten zoals FIOD, etc.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode oktober 2012 tot en met maart 2013. De AR heeft onderzoek gedaan in de periode oktober 2010 tot juni 2011. In de tussentijd hebben bij een aantal betrokken ketenpartners substantiële veranderingen plaatsgevonden in organisatievorm en werkmethoden. Voorbeelden daarvan zijn de vorming van de Nationale Politie en de herziening van de Gerechtelijke Kaart.

In de uitvoering van het onderzoek heeft AEF drie fasen onderkend, die onderstaand nader worden toegelicht. Hierbij is getrechterd van een brede blik naar een toenemende focus op de onderliggende oorzaken van de knelpunten. Uitgangspunt hierbij waren steeds de knelpunten zoals die zijn geconstateerd door de AR.

1 Verkennend literatuuronderzoek

Allereerst is bij de start van het onderzoek gekeken welke onderzoeken in het verleden zijn uitgevoerd en welke indicaties uit deze onderzoeken naar voren komen. In het verleden zijn regelmatig onderzoeken gedaan naar deelgebieden binnen de strafrechtketen. Bijvoorbeeld rondom de kwaliteit van de sturing in het opsporingsproces, afstemming rond zittingscapaciteit tussen OM en ZM of capaciteitsonderzoeken van detentie of herontwerp van het toezicht bij de reclassering. In de verkenning van deze onderzoeken stond met name de vraag centraal: wat weten we al van deze kleinere deelgebieden en hoe verhoudt dit zich tot de bevindingen van de AR? De resultaten van het literatuuronderzoek worden niet in een apart hoofdstuk of paragraaf weergegeven maar komen los in de afzonderlijke hoofdstukken aan bod per onderdeel, meestal in de vorm van voetnoten.

1 Ordening van de uitstroom

Het onderzoek gaat in op uitstroom en de ongewenstheid daarvan. Om te beoordelen of uitstroom al dan niet ongewenst is, is een ordeningskader ontwikkeld dat grotendeels gebaseerd is op de elementen die ook al door de AR worden genoemd. Het ordeningskader (zie hoofdstuk 2) is vervolgens gebruikt om voor elk knelpunt de mate van ongewenstheid te wegen.

2 Interviews

In de tweede fase zijn gesprekken gevoerd bij diverse ketenpartners en het ministerie van Veiligheid en Justitie. Hierbij is vooral op een breder niveau verkend hoe tegen problemen rondom ongewenste uitstroom werd aangekeken en waar zich potentiële oplossingsrichtingen bevonden. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de gesprekspartners die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd.

3 Focusgroepen

In de derde fase zijn focusgroepen georganiseerd met medewerkers van de ketenpartners. Samen met de interviews vormen deze focusgroepen voor AEF de kern van het onderzoek (zie bijlage 7 voor een toelichting op het gebruik van focusgroepen). De deelnemers aan de focusgroepen zijn aangedragen door de leden van de Begeleidingscommissie, die daarvoor binnen hun eigen organisatie navraag hebben gedaan naar de meest passende personen. Met die deelnemers zijn de knelpunten die door de AR zijn genoemd besproken, en is verkend welke problemen in de dagelijkse praktijk worden ervaren met ongewenste uitstroom. De opzet van de focusgroepen was als volgt:

- Aan de deelnemers is van tevoren een discussienotitie toegestuurd met daarin een opsomming van de knelpunten die door de AR zijn geconstateerd. Deze knelpunten zijn gecategoriseerd per fase in de strafrechtketen (opsporing/vervolging/berechting/executie). De discussienotitie is vooraf voorgelegd aan de begeleidingscommissie.
- Tijdens de focusgroepbijeenkomst is allereerst aan de deelnemers gevraagd bij ieder knelpunt maximaal twee onderliggende oorzaken te noteren. De deelnemers kregen ook de mogelijkheid om nieuwe knelpunten in te brengen die niet in het rapport van de AR zijn genoemd. Deze onderliggende oorzaken zijn daarna in de groep besproken zodat voor alle deelnemers duidelijk werd wat er met een oorzaak bedoeld werd en mogelijke dubbels konden worden herkend.
- Na de bespreking van alle genoemde oorzaken is aan de deelnemers gevraagd de volgens hen meest belangrijke oorzaken te markeren. Ze kregen hiervoor 10 punten die ze moesten verdelen over de oorzaken. Ze konden de 10 punten plaatsen bij 10 losse oorzaken, maar ook aan – naar hun mening - belangrijke oorzaken meerdere punten toekennen. Deze gemarkeerde oorzaken zijn terug te vinden in de samenvattende tabellen in bijlage 3.
- Vervolgens is gekeken welke oorzaken de meeste punten van de leden van de focusgroep hebben gekregen. Daarbij is mondeling geverifieerd of dit ook daadwerkelijk de belangrijkste oorzaken zijn.
- Tenslotte is aan de deelnemers gevraagd oplossingsrichtingen te formuleren voor deze belangrijkste oorzaken. Ook deze zijn weergegeven in de samenvattende tabellen in bijlage 3.

Binnen de knelpunten van de AR is dus eerst verdieping aangebracht door het noemen van oorzaken, vervolgens geprioriteerd door het toekennen van punten en tot slot zijn oplossingsrichtingen geformuleerd voor de prioritaire oorzaken.

Op onderdelen van het onderzoek is afgeweken van deze (standaard) aanpak. Daarom is in de afzonderlijke hoofdstukken van dit rapport op sommige plaatsen een meer gedetailleerde beschrijving van de aanpak opgenomen en – indien relevant – beschreven op welke wijze is afgeweken de hiervoor beschreven aanpak.

Voorafgaand aan het opstellen van de definitieve rapportage zijn bevindingen getoetst bij vertegenwoordigers van de betrokken ketenpartners.

Begeleidingscommissie

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van de ketenpartners, vertegenwoordigers van de beleidsdirecties van het ministerie en het WODC (zie bijlage 4). De begeleidingscommissie heeft onder andere ingestemd met de aanpak voor het onderzoek, namen van potentiële gesprekspartners en leden van de focusgroepen aangedragen, voorlopige bevindingen becommentarieerd en aangevuld en de conceptrapportage van feedback voorzien.

1.3 Opbouw rapport

In hoofdstuk 2 wordt geschetst wanneer sprake is van ongewenste uitstroom en welke ordening daarbij wordt gehanteerd. Sinds de rapportage van de AR is een aantal ontwikkelingen in gang gezet, die mogelijk invloed hebben op ongewenste uitstroom in de strafrechtketen en dus een belangrijke context vormen voor dit onderzoek. Deze ontwikkelingen zijn in hoofdstuk 3 op een rij gezet.

Hoofdstuk 4, 5, 6 en 7 geven een verdieping op de door de AR geconstateerde knelpunten voor respectievelijk Opsporing en Vervolging, Berechting, Executie en Jeugd. Per hoofdstuk wordt eerst aangegeven wat de rollen van de betrokken organisaties zijn en welke onderzoeksmethode(n) zijn gebruikt. Daarna wordt voor elk knelpunt de context geschetst, onderliggende oorzaken aangegeven, een afweging en conclusie gemaakt en oplossingsrichtingen geformuleerd. Elk hoofdstuk wordt afgesloten met de belangrijkste bevindingen.

Hoofdstuk 8 tenslotte bevat de conclusies en aanbevelingen per fase van de keten. Daarnaast worden algemene conclusies geschetst van thema's die door de hele keten heen terugkomen. Tot slot wordt een korte voorzet gegeven voor het realiseren van verbeteringen via een ontwikkelgerichte aanpak.

2 Uitgangspunten

2.1 Wat is ongewenste uitstroom?

Door het onderzoek van de Algemene Rekenkamer ontstaat aandacht voor een onderwerp dat in het verleden in verschillende vormen aan bod is gekomen. Aanleiding was vaak een poging om efficiënter en effectiever binnen de strafrechtketen te werken. Gedacht kan worden aan prestatiecontracten, capaciteitsdiscussies, kwaliteit of administratieve onvolkomenheden die ieder leiden tot hun eigen specifieke vormen van uitval. Door de Algemene Rekenkamer wordt de term ‘ongewenste uitstroom’ gehanteerd, waarbij door de AR de volgende definitie wordt gebruikt:

“We spreken van uitstroom als:
- *zaken doorstromen naar een ketenpartner of*
- *als zaken de strafrechtketen verlaten.*[3]

De uitstroom zal in lijn moeten zijn met de wet- en regelgeving. Maar ook al wordt daaraan voldaan, dan nog kunnen er bij die uitstroom soms kanttekeningen worden geplaatst met het oog op doelmatigheid of maatschappelijk belang. (…) Deze uitstroom en de uitstroom die niet in lijn is met wet- en regelgeving noemen we ongewenste uitstroom.”[4]

Hiermee introduceert de AR drie elementen die ongewenstheid bepalen: voldoen aan wet- en regelgeving, doelmatigheid en maatschappelijk belang. Behalve de drie elementen blijkt uit de rapportage van de AR dat de inhoudelijke discussie regelmatig belemmerd wordt doordat de informatievoorziening onvoldoende is. Hoe vaak vindt iets plaats? Welke afwegingen liggen ten grondslag aan de gemaakte keuzes en kunnen we deze afwegingen op een duidelijke manier traceren? Met andere woorden: zijn de gemaakte keuzes transparant? Hierbij speelt de bedrijfsvoering en de informatievoorziening een belangrijke rol. In welke mate lukt het om volledig en transparant te rapporteren?

In de discussie gaat het derhalve ook over de vraag of uitstroom het resultaat is van een beredeneerde afweging of dat het een onbedoeld resultaat is. Om een deelnemer van een focusgroep te citeren: *“Elke uitstroom is ongewenst die niet het gevolg is van bewuste keuzes.”* Wanneer sprake is van een beredeneerde afweging zou dat ook zichtbaar moeten zijn. Vandaar dat wij er in dit onderzoek voor hebben gekozen om een vierde element toe te voegen, namelijk de bedrijfsvoering.

Samenvattend komen we tot vier elementen op basis waarvan we de ongewenstheid van uitstroom toetsen:
- *Wet- en regelgeving:* is de uitstroom conform de bestaande wet- en regelgeving? Onder regelgeving vallen ook aanvullende afspraken die gemaakt zijn.
- *Maatschappelijk belang:* is bij het optreden van uitstroom rekening gehouden met afwegingen die niet direct in wet- en regelgeving zijn opgenomen maar wel breed in de maatschappij worden gedragen?
- *Doelmatigheid:* leidt de uitstroom al dan niet tot een ondoelmatige inzet van de schaarse capaciteit in de stafrechtketen?

[3] AR 2012, p. 6.

[4] AR, pagina 7

- *Bedrijfsvoering*: is de bedrijfsvoering zodanig georganiseerd dat op een transparante wijze inzicht in de uitstroom kan worden gegeven en deze zo verantwoord kan worden?

Per knelpunt is voor elk van de vier elementen aangegeven of sprake is van ongewenste uitstroom, (deels) onbekende uitstroom of gewenste uitstroom.

In overleg met de begeleidingscommissie is de volgende definitie van ongewenste uitstroom geformuleerd:
"Ongewenste uitstroom: uitstroom van zaken uit een deel van de strafrechtketen (opsporing, vervolging, berechting, executie) die niet heeft geleid tot een afdoeningsbeslissing waarmee de betrokkene een afdoening zoals straf, maatregel of sanctie is opgelegd of heeft ondergaan, terwijl de voorwaarden ((potentieel) voldoende bewijs, voldoende capaciteit en middelen in relatie tot de prioriteit die de aanpak van het criminaliteitsfenomeen heeft) hiervoor wel aanwezig waren."

2.2 Nuance en duiding

Bovenstaande laat zien dat het lastig is om uitstroom direct als gewenst of ongewenst te typeren. Per knelpunt beschrijven we daarom de volgende elementen:

1. Het door de Algemene Rekenkamer geconstateerde knelpunt
2. De context waarbinnen deze constatering moet worden geplaatst
3. De oorzaken die het knelpunt veroorzaken
4. Een indicatie van de mate van ongewenstheid
5. De aangedragen oplossingsrichtingen.

Algemeen geldt wel als regel dat minder "genuanceerd" wordt omgaan met het niet transparant zijn van informatie en het niet helder verantwoorden van keuzes. Dit is veelal ongewenst. Hier hanteren wij een regel die de laatste jaren in verschillende governance-codes leidend is: "comply or explain" oftewel "pas toe of leg uit": informatie dient in principe altijd voorhanden te zijn, en van dit principe kan alleen worden afgeweken indien kan worden uitgelegd waarom het niet zinvol of relevant is om die specifieke informatie op te nemen.

Het is tenslotte in het maatschappelijk belang dat we weten waarover we praten. Daarmee plaatsen we de discussie over onvolkomenheden in de informatievoorziening vooral in de context van verantwoorden en inzicht geven. Niet omdat we dit minder belangrijk vinden. Juist omdat we het een basisvoorwaarde vinden voor strafrechtketen om goed te kunnen functioneren.

3 Ontwikkelingen

De Algemene Rekenkamer heeft zich voor haar rapportage gebaseerd op de in- en uitstroom van gewelds- en vermogensmisdrijven in de periode van 1 oktober 2009 tot en met 30 september 2010.[5] Sinds die periode is er een aantal ontwikkelingen in gang gezet, die mogelijk invloed hebben op ongewenste uitstroom in de strafrechtketen en dus een belangrijke context vormen voor dit onderzoek.[6] In dit hoofdstuk wordt daarom kort ingegaan op deze ontwikkelingen. Hierbij is een selectie gemaakt van onderwerpen die voor dit onderzoek belangrijk zijn; het is niet bedoeld als uitputtende lijst van ontwikkelingen. Er zijn bijvoorbeeld ook eerdere ontwikkelingen die betrekking hebben op de meest effectieve vorm om zaken af te handelen, zoals Veiligheidshuizen en persoonsgebonden aanpakken.

- **Programma Versterking Prestaties Strafrechtketen**
  In juni 2012 heeft de minister van Veiligheid en Justitie het programma Versterking Prestaties Strafrechtketen (VPS) ingesteld. VPS is beoogd als koepelprogramma om een bijdrage te leveren aan een slagvaardige en doeltreffende strafrechtketen. In november heeft de minister aangekondigd dit via vier sporen te willen invullen: 1- herziening van het Wetboek van Strafvordering, 2- digitalisering om procesverbeteringen te ondersteunen, 3- informatievoorziening op orde en 4- terugdringen van ongewenste uitstroom. Bij dit laatste onderwerp is aangegeven dat beoogd wordt om in 2016 de ongewenste uitstroom tot "aanvaardbare" proporties te dringen. Dit onderzoek is de eerste stap richting het in kaart brengen van de onderliggende oorzaken voor ongewenste uitstroom.

- **ZSM**
  Al een tijd is bekend dat goede selectie en afstemming aan de voorkant cruciaal is voor de verdere voortgang in de strafrechtketen. Het concept ZSM (Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk) sluit hierop aan. In ZSM zitten ketenpartners (fysiek) samen aan tafel om veelvoorkomende criminaliteit (VVC) op daadkrachtige en spoedige wijze aan te pakken. Aan de ZSM-tafel (het 'Selectie en Coördinatie Centrum') bespreken OM en politie en andere ketenpartners (zoals Reclasseringsorganisaties, Slachtofferhulp Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming) samen aan de voorkant hoe om te gaan met een verdachte. Het OM is dus in deze gevallen vanaf het begin betrokken. Dit zal naar verwachting voorkomen dat pas in een later stadium een zaak van het OM retour gestuurd of afgewezen wordt, terwijl al veel werk is verricht. Of dat daadwerkelijk gebeurt moet zich in de praktijk nog bewijzen. Sinds 2012 worden pilots met ZSM uitgevoerd. Volgens het landelijk model zal de ZSM-werkwijze per 1 juli 2013 volledig en stabiel werken voor alle aangehouden verdachten en zullen de Selectie en Coördinatie

[5] AR 2012, p. 6.

[6] Zie ook de brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer van 25 oktober 2011 (kst-33000-VI-11), en brief van de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer van 29 juni 2012 ('Versterking van de prestaties in de strafrechtketen').

Centra 7 x 14 uur bemand zijn.[7] In sommige regio's wordt de ZSM-werkwijze ook al toegepast voor ontboden verdachten.

- **Nationale Politie/Herziening Gerechtelijke Kaart**
  Er lopen meerdere ontwikkelingen die doelen op meer en betere standaardisering in de strafrechtketen. Als voorbeelden zijn onder andere te noemen de vorming van de Nationale Politie en de herziening van de Gerechtelijke Kaart. De nieuwe indeling leidt tot territoriale congruentie van politie en OM: de indeling van politieregio's en arrondissementen worden hiermee grotendeels gelijkgetrokken.[8] Men verwacht hiervan synergie-effecten en een betere samenwerking en afstemming.

- **BOSZ**
  BOSZ (Betere Opsporing door Sturing op Zaken) beoogt de afstemming tussen de politie en het OM te ondersteunen. Politie en OM willen sneller inzicht geven over de voortgang van zaken en de uitwisseling van met elkaar over stappen die moeten worden gezet. Met BOSZ als informatievoorzieningsapplicatie zal het ook makkelijker worden om op de werkvoorraad (waaronder 'plankzaken') en kwaliteit te sturen; registratieproblemen zullen aangepakt en opgelost worden. Uiteindelijk zal BOSZ ook kunnen helpen landelijke werkwijzen te faciliteren.

- **Financieringsmethodiek**
  Er bestaan nogal verschillende financieringsmethodieken in de keten en de effecten die ontstaan. Tegenwoordig wordt gekeken of er niet manieren zijn om deze beter op elkaar te laten aansluiten en perverse prikkels te elimineren. Zo zal het OM van een inputgestuurde financiering naar een meer outputgestuurde financiering overgaan.

- **Executieketen**
  In de executieketen worden momenteel diverse initiatieven genomen. Deze worden veelal gecoördineerd vanuit het programma Uitvoeringsketen strafrechtelijke beslissingen (USB) van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Dit programma heeft tot doel de start van de tenuitvoerlegging te versnellen, te verzekeren dat een straf of maatregel ook daadwerkelijk wordt geëxecuteerd en de informatievoorziening (ook naar partijen buiten de keten) te verbeteren. Om dit doel te kunnen bereiken, worden diverse trajecten en projecten binnen dit programma opgepakt. In het kader van dit onderzoek zijn met name de volgende van belang.
- In 2014 zal de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen worden overgedragen van het Openbaar Ministerie naar de Minister.
- De inrichting van een Administratie en Informatiecentrum in de executieketen (AICE) moet de uitwisseling van informatie en de kwaliteit van de informatie op zaaks- en persoonsniveau verbeteren.

---

[7] Landelijk programma ZSM, *Ontwerp 1.0 ZSM-werkwijze OM*, versie 0.5, 30 mei 2012.

[8] Uitzondering is Oost-Nederland, waar in 1 politieregio 2 arrondissementen zijn (Gelderland en Overijssel) (Wijziging van de Wet op de rechterlijke indeling, de Wet op de rechterlijke organisatie en enige andere wetten in verband met de vorming van de arrondissementen Gelderland en Overijssel).

- Daarnaast wordt gewerkt aan een centrale voorziening executie (ter vervanging van OPS) om de uitwisseling van gegevens over niet vindbare personen te verbeteren.
- Verder wordt gewerkt aan het verbeteren van het betekeningsproces en
- het ontwikkelen van een monitor gericht op het inzichtelijk maken van prestaties op de doelen in de executieketen.

- **Strafrechtketennummer (SKN)**
  Per 1 oktober 2010 is de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen[9] in werking getreden. Doel van de wet is het versterken van een juiste, betrouwbare en zorgvuldige vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden in de strafrechtketen. Deze gegevens worden op verschillende momenten in de strafrechtketen geverifieerd, om zo (meer) zekerheid te hebben over de juiste identiteit van verdachten en identiteitsfraude te voorkomen. Daartoe is onder andere het strafrechtketennummer (SKN) ingevoerd als persoonsnummer voor de gehele strafrechtketen en het gebruik daarvan verplicht gesteld voor alle partijen in de strafrechtketen. Een verdachte krijgt slechts eenmaal een SKN, dat bij de identificatie door de opsporingsinstantie wordt vastgesteld en doorgegeven aan de ketenpartners. Het SKN is de opvolger van het VIP-nummer (Verwijsindex Personen), waarvan sommige organisaties in de strafrechtketen op vrijwillige basis gebruik maakten.[10]

- **Programma Jeugdcriminaliteit & Jeugdgroepen**
  Het programma Jeugdcriminaliteit en Jeugdgroepen richt zich op de gehele jeugdstrafrechtketen. Naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer zijn trajecten ingericht om de gewenste prestaties binnen de jeugdstrafketen te verbeteren. Zo is het streven dat de keten snel en consequent handelt. Om dit te bereiken wordt gewerkt aan het inrichten van ketenregie en gaan diverse verbeterprojecten van start. De jeugdstrafrechtketen onderscheidt zich op onderdelen van de volwassenen keten. Naast de algemene doelen van de strafrechtketen kent het jeugdstrafrecht namelijk een specifiek pedagogisch doel: de opvoeding van de jeugdige. De, in principe vergeldende, straf wordt ten aanzien van de jeugdige zoveel mogelijk pedagogisch ingericht.

9 Stb. 2009, nr
. 317 (volledige titel: Wijziging van het Wetboek van Strafvordering,
het Wetboek van Strafrecht en enige andere
wetten in verband met het verbeteren en versterken van de
vaststelling van de identiteit van verdachten, veroordeelden en
getuigen).

10 Kamerstukken II 2007/08, 31 436, nr. 3-herdruk, p. 1-2 en 17.e.v..

4 Opsporing/vervolging

4.1 Inleiding

4.1.1 Rollen betrokken organisaties

De taak van de politie is om, in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels, te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven (art. 3 Politiewet 2012). Als de politie optreedt voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, of taken uitvoert ten dienste van Justitie, staat zij onder gezag van de Officier van Justitie (art. 12 Politiewet 2012). Dat blijkt ook uit het Wetboek van Strafvordering, waarin is bepaald dat de Officier van Justitie belast is met de opsporing van strafbare feiten en zij daartoe bevel geeft aan de politie (art. 148 Sv). Met andere woorden: de politie verricht het opsporingsonderzoek, maar het OM is eindverantwoordelijk.

De vervolging van strafbare feiten is exclusief voorbehouden aan het OM. Het is aan het OM om naar aanleiding van het opsporingsonderzoek te bepalen of vervolging van het strafbaar feit opportuun is (art. 167 Sv).

Op grond van de wet is het OM dus al betrokken bij de opsporingsfase. Met betrekking tot het gezag dat het OM over de politie uitoefent is wel enige relativering op haar plaats, want het OM is voor zijn informatievoorziening in hoge mate afhankelijk van de politie. Als de politie niet opspoort of de resultaten van het opsporingsonderzoek niet doorgeeft, blijft het OM met lege handen zitten.[11] In de praktijk zijn politie en OM de laatste jaren steeds intensiever gaan samenwerken. Bijvoorbeeld bij zware en complexe rechercheonderzoeken maken ervaren officieren van justitie standaard deel uit van het opsporingsteam op grond van het TGO-raamwerk.[12] Bij vvc-zaken met aangehouden verdachten zitten politie en OM in het kader van ZSM samen aan tafel om zaken te bespreken en een geschikte afdoeningsrichting te kiezen (zie hoofdstuk 3).

4.1.2 Methodologie

De Algemene Rekenkamer heeft zowel ten aanzien van de opsporingsfase als ten aanzien van de vervolgingsfase verschillende knelpunten geconstateerd. Deze knelpunten zitten in belangrijke mate op het koppelvlak tussen de politieorganisatie en het OM. Uit het rapport van de Algemene Rekenkamer zijn de belangrijkste knelpunten beschreven en voorgelegd aan de begeleidingscommissie. Binnen de door de AR geconstateerde knelpunten is in deze rapportage onderscheid gemaakt tussen inhoudelijke knelpunten en knelpunten die te maken hebben met registratie en/of (aan-)sluitende verantwoording. Daarna zijn de knelpunten voorgelegd aan focusgroepen. Om hier goed inzicht in te verkrijgen, hebben wij ervoor gekozen om de opsporing en vervolging tegelijk in één focusgroep te bespreken,

[11] G. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Kluwer: Deventer 2004, p. 101-102.

[12] TGO staat voor Team Grootschalige Opsporing. Het raamwerk TGO is opgesteld naar aanleiding van onder andere de evaluatie van de Schiedammer parkmoord en bevat standaarden voor samenstelling van het team, certificering, werkwijzen en kwaliteitseisen.

waarin zowel medewerkers van politie als van OM aanwezig waren. Er zijn vier regionale focusgroepen georganiseerd: in Amsterdam, Arnhem, Breda en Rotterdam. Uitgangspunt voor de samenstelling van de focusgroepen was dat de deelnemers per focusgroep samen voldoende zicht moesten hebben op de situatie in het werkgebied, de aard van de uitstroom en op de koppelvlakken tussen de organisaties. In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van de deelnemers van de focusgroepen. De werkwijze binnen de focusgroepen is nader toegelicht in paragraaf 1.2 De hierna geformuleerde onderliggende oorzaken bij de knelpunten zijn die punten die door de gezamenlijke deelnemers van de werkgroepen als belangrijkste werden ervaren. De oplossingsrichtingen die zijn geformuleerd zijn gebaseerd op deze zelfde belangrijkste onderliggende oorzaken.

A. INHOUDELIJKE KNELPUNTEN

4.2 Screening niet conform de Aanwijzing voor de opsporing

4.2.1 Constatering AR

In het AR-rapport is te lezen: *"De betrokken politiekorpsen gaven (...) in de interviews aan dat veel zaken uitgescreend worden, terwijl die zaken op grond van de Aanwijzing voor de opsporing van het OM wel opvolging zouden moeten krijgen. Het OM is daar niet bij betrokken. Dit is met name het geval bij vvc. Bij zware en middelzware criminaliteit is de kans klein dat dit zich voordoet, omdat het OM al vanaf het begin van het opsporingsproces intensiever bij de zaak betrokken is. Een deel van de uitstroom bij casescreening vindt dus niet conform de Aanwijzing voor de opsporing plaats."*[13]

4.2.2 Context

De Aanwijzing voor de opsporing heeft tot doel helderheid te geven over wat in redelijkheid van de politie mag worden gevraagd, gezien het feit dat de capaciteit van de opsporing nou eenmaal eindig is en er keuzen zullen moeten worden gemaakt.[14] De Aanwijzing bepaalt dat indien een strafbaar feit ter kennis is gekomen van de politie en de verdachte direct daarbij bekend is (bijvoorbeeld omdat sprake is van betrapping op heterdaad, of omdat de identiteit van de verdachte door getuigen onmiddellijk bekend is) in beginsel altijd opsporingshandelingen dienen te volgen (aanhouden, opmaking proces-verbaal). Op deze hoofdregel zijn twee uitzonderingen:

- indien sprake is van een bagatelzaak (en er o.a. geen sprake is van schade of letsel), kan de opsporingsambtenaar besluiten opsporingshandelingen achterwege te laten
- indien het expliciet geformuleerd landelijk beleid is van het OM om in het specifieke geval opsporingshandelingen achterwege te laten, omdat andere zwaarwegende belangen daartoe nopen, dienen opsporingshandelingen achterwege te worden gelaten.

De huidige Aanwijzing voor de opsporing loopt tot 1 oktober 2013. Het College van procureurs-generaal werkt momenteel aan een nieuwe aanwijzing als opvolger van de huidige. Het College heeft volgens haar zeggen de intentie om in de nieuwe aanwijzing een meer kwalitatieve benadering toe te passen. Hoe de nieuwe aanwijzing er concreet uit gaat

[13] Waarschijnlijk wordt hier bedoeld: niet in alle regio's.

[14] Aanwijzing van het College van procureurs-generaal, nr. 2003A002, *Stcrt.* 2003-41 (i.w.tr. 1 maart 2003; verlengd tot 28 februari 2013), p. 1.

zien is nog niet duidelijk; het College gaat hierover nog in gesprek met de korpsleiding van de Nationale Politie, zodat een gedragen en goed uitvoerbare aanwijzing tot stand kan komen.

Tabel 1: samenvatting Aanwijzing voor de opsporing

Regel	Inhoud
Regel 1:	Altijd een vervolg bij een bekende dader, tenzij: - bagatel-zaak - expliciet beleid
Regel 2:	Bij ingrijpende feiten: gerichte opsporing
Regel 3:	Bij zeer schokkende feiten: apart regiem

Screening van zaken speelt met name een rol voor de zaken die via een aangifte bekend zijn geworden bij politie, en waarin nog geen sprake is van een aangehouden verdachte.

4.2.3 Onderliggende oorzaken

1 De Aanwijzing voor de opsporing houdt onvoldoende rekening met de beschikbare capaciteit

Alhoewel de Aanwijzing voor de opsporing geschreven is om helderheid te geven over wat in redelijkheid van de politie (en dus ook de rest van de strafrechtketen) mag worden gevraagd, geven experts aan dat de Aanwijzing uitgaat van een te geïsoleerde werkelijkheid: alle zaken waarbij sprake is van een bekende verdachte (zogenoemde opsporingsindicatie), moeten door de politie worden opgepakt en de politie moet formeel gezien een opsporingsonderzoek starten. Dat is echter bij veel meer zaken het geval dan de politie aan kan. De Aanwijzing voor de opsporing beoogt selectie te maken in de ‘brengzaken’ die bij de politie bekend worden door aangiftes, meldingen, et cetera), maar deze selectie houdt onvoldoende rekening met de beschikbare politiecapaciteit. De aanwijzing is overigens ook niet opgesteld als afweegsysteem voor beschikbare capaciteit, maar redeneert vanuit de aangebrachte zaken en of je als melder/slachtoffer van die zaken in redelijkheid mag verwachten dat de politie daar wat mee doet[15].

Volgens de experts is niet het probleem dat het OM niet op zaaksniveau betrokken is bij de casescreening, dat is namelijk de primaire verantwoordelijkheid van de politie. Daarbij zou dat teveel gevraagd zijn van het OM. Wel stellen betrokkenen dat het een probleem is dat de gestelde kaders op basis waarvan de screening plaatsvindt onvoldoende selectief zijn.

Vandaar dat in sommige regio’s een mandaatbesluit in werking is op grond waarvan politiemedewerkers namens de Officier van Justitie mogen beslissen over het al dan niet uitscreenen van zaken (‘over het wel/niet opsporen of beëindiging van opsporing’). Ook zijn afspraken gemaakt over hoe de beslissingen van de politie worden geregistreerd in BOSZ. Het OM controleert in sommige regio’s steekproefsgewijs de zaken die zijn uitgescreend.

[15] De voor de hand liggende vuistregel is dat hoe ernstiger het feit, hoe meer moet worden gedaan om de zaak op te helderen zodat verdachten vervolgd en berecht kunnen worden.

2 **De Aanwijzing voor de opsporing houdt onvoldoende rekening met het strafrecht als ultimum remedium**

Intake & Service-medewerkers van politie zullen burgers die aan de balie komen omdat zij melding willen doen van een strafbaar feit in de regel in de gelegenheid stellen om aangifte te doen. Is de aangifte eenmaal opgenomen en de verdachte bekend, moeten volgens de Aanwijzing opsporingshandelingen volgen. De vraag is echter hoe effectief het is om op deze manier zaken de strafrechtketen te laten instromen, als al duidelijk is dat er vanwege capaciteitsproblemen keuzes moeten worden gemaakt en niet alle zaken in de strafrechtketen kunnen doorstromen. In de focusgroepen en interviews zijn veel voorbeelden gegeven van zaken waarvoor volgens de experts het strafrecht niet het meest geschikte middel is. Denk hierbij bijvoorbeeld aan oplichting via Marktplaats. Alhoewel oplichting een strafbaar feit is, kan betoogd worden dat dit in de eerste plaats een civielrechtelijke aangelegenheid is die door burgers onderling dient te worden opgelost (bijvoorbeeld op grond van wanprestatie of onrechtmatige daad). Een ander voorbeeld vormen burenruzies waarbij vernieling plaatsvindt: ook dit type zaken kan wellicht beter via een andere route (bijvoorbeeld mediation en/of civielrecht) worden afgedaan.

Men zou zich moeten afvragen of politie daarvoor wel aangiftes moet willen opnemen, omdat door het opnemen van een aangifte:

a bij de burger de verwachting kan worden gewekt dat de zaak daadwerkelijk wordt opgepakt, terwijl voor de politie al duidelijk kan zijn dat de zaak niet zal worden opgepakt vanwege andere zaken met meer prioriteit.

b de zaak de strafrechtketen instroomt maar of op de plank blijft liggen of heel snel weer uitstroomt.

c het opnemen van aangiftes de burger lijkt te ontslaan van zijn of haar verantwoordelijkheid in het maatschappelijk verkeer een rol te spelen in het oplossen van zijn eigen problemen. Er zijn wellicht wel politiekorpsen en politiemedewerkers die dergelijke afwegingen maken en daarom niet elke aangifte opnemen, maar er is geen landelijk beleid over hoe met dergelijke zaken om te gaan.

Een ander voorbeeld dat vaak wordt genoemd betreffen aangiftes zonder opsporingsindicatie. Men moet zich afvragen of aangifte daar wel het geëigende middel voor is, of dat een andere wijze van registratie zou kunnen worden georganiseerd (bij politie of elders), waardoor enerzijds burgers wel een beroep kunnen doen op hun verzekering maar anderzijds deze zaken niet onnodig de strafrechtketen instromen. Overigens is het kunnen doen van aangiften een recht en vanuit het verkrijgen van inzicht in de veiligheid ook gewenst. Er is een spanningsveld tussen serieus omgaan met het recht van een melder/aangever en het verzamelen van informatie die nodig is om de maatschappij veiliger te maken enerzijds en een efficiënte(re) stroomlijning van de strafrechtketen anderzijds.

3 **Zaken die worden ingescreend blijven regelmatig liggen als werkvoorraad**

Wat volgens betrokkenen regelmatig voorkomt, is dat een deel van de zaken die wel worden ingescreend, vervolgens blijven liggen (anders dan de reguliere intake-fase). Vandaar dat er in sommige regionale politie-eenheden interne afspraken zijn dat die zaken bijvoorbeeld maximaal 30 dagen op de ‘plank’ mogen blijven en daarna moeten worden afgeboekt. Wanneer er door prioritering langdurig geen capaciteit beschikbaar is wordt een zaak voortijdig beëindigd, waarbij het OM in BOSZ bij zaken met een verdachte een check doet. Ook geven de betrokkenen aan dat naarmate de tijd verstrijkt het lastiger wordt een

zaak op te lossen en dat zo'n zaak - áls ze al zouden worden opgepakt - op een later moment soms alsnog tot uitstroom (seponering) leidt vanwege 'oud feit'.

4 **Screening is mensenwerk**
Het screeningsproces leidt niet per definitie tot gelijke uitkomsten: screening is nou eenmaal mensenwerk. Wat de ene screeningsfunctionaris als voldoende opsporingsindicatie beschouwt, kan voor een andere diender onvoldoende opsporingsindicatie zijn om een zaak in te screenen. Dat hangt ook samen met het feit dat niet iedere aangifte even concreet of specifiek is: uit de ene aangifte zal direct blijken dat sprake is van opsporingsindicatie, terwijl dat bij een andere aangifte veel dubieuzer kan zijn. De ene screeningsmedewerker zal er dan misschien voor kiezen de zaak het voordeel van de twijfel te geven en de zaak wel in te screenen voor nader opsporingsonderzoek, terwijl de andere screener daar wellicht voorzichtiger in is en ervoor kiest de zaak uit te screenen.

5 **Grote verschillen in achtergrond en ervaring screeners**
In het verlengde van het vorige punt wordt geconstateerd dat de achtergrond, ervaring en opleiding van de politiemedewerkers die de screening uitvoeren uiteen loopt: tussen regio's maar ook daarbinnen. Voorstelbaar is dat medewerkers die meer ervaring hebben met en dus meer zicht hebben op het opsporingsproces, met een andere bril zaken zullen in- of uitscreenen dan medewerkers die minder zicht hebben op hoe aan een zaak vervolg zal worden gegeven. Dat een screeningsmedewerker bekwaam is in het systematisch nagaan of alle bestanddelen van een delictsomschrijving zich voordoen, betekent niet automatisch dat hij of zij ook weet wat daarvan de waarde is in het vervolg van het traject.

6 **Het screeningsproces is niet eenduidig georganiseerd**
Verschillen in achtergrond en ervaring doen zich voor op individueel niveau, maar ook op organisatieniveau: in sommige regionale eenheden wordt de screening uitgevoerd door een ervaren diender en is het een specifieke functie; in andere regionale eenheden wordt de screening uitgevoerd door de leidinggevende die dienst heeft; in weer andere eenheden is het een Intake & Service-medewerker die de screening doet. Bovendien vindt in sommige regionale eenheden een toets plaats op (een deel van) de uitgescreende zaken, eventueel in samenwerking met het OM.

7 **Verdwijnen PPS-ers/Hoppers als scharnierfunctie tussen politie en OM**
Het verdwijnen van de politieparketsecretarissen (PPS-ers) en hoppers (hulpofficier/parketsecretaris) wordt door velen als een groot gemis beschouwd. Niet alleen controleerden zij de kwaliteit van de politiestukken die naar het OM werden ingezonden ("politiewerk met een OM-bril op"), ook controleerden zij soms steekproefsgewijs uitgescreende zaken c.q. grijsgebiedzaken. De PPS-ers/hoppers werkten vaak op politiebureaus. Voor politiemensen betekende dit dat zij een makkelijk en structureel aanspreekpunt hadden en de afstand naar het OM minder groot leek, wat maakte dat zij bij twijfelgevallen sneller hun casus voorlegden aan het OM.

4.2.4 Afwegingen en conclusies

- Wet- en regelgeving: de Aanwijzing voor de opsporing bevat regels om te helpen keuzes te maken. Het optreden van uitstroom is daarmee een logisch gevolg van het toepassen van die regels, en daarmee niet per definitie ongewenst. Daar komt bij dat het screeningsproces niet zwart/wit is, waarbij het feit dat het mensenwerk is ook een rol speelt. Daarnaast zijn er behalve de Aanwijzing voor de Opsporing vaak ook nog lokale prioriteiten die af kunnen wijken van de Aanwijzing.

- Maatschappelijk belang: het maatschappelijke effect is niet bekend, omdat 1) niet duidelijk is wat het OM zou beslissen wanneer het wel altijd en overal betrokken zou zijn bij het screeningsproces en 2) of er vervolgens wel voldoende capaciteit zou zijn voor verdere opsporing indien die betrokkenheid er vaker dan nu voor zorgt dat zaken worden ingescreend.
- Doelmatigheid: de doelmatigheid is niet in het geding omdat het OM over het algemeen niet (intensief) betrokken is bij het inscreenen. Betrokkenheid van het OM bij alle zaken is ook een onnodige verspilling van capaciteit, maar betrokkenheid bij een deel van de beslissingen (bepaalde type zaken en twijfelgevallen) is wel op zijn plaats.
- Bedrijfsvoering: om beter te kunnen verantwoorden waarom zaken uitstromen en of dit conform de geformuleerde regelgeving is (volledig en transparant), zijn aanpassingen in de bedrijfsvoering gewenst. Aan het begin van de keten worden misschien wel de belangrijkste keuzes gemaakt. Dan is het logisch om daar ervaren en goed geëquipeerde deskundige medewerkers neer te zetten.

Voor dit knelpunt geldt dat er niet altijd duidelijk is waarom bepaalde keuzes gemaakt zijn. Het onvoldoende zichtbaar kunnen maken of keuzes in lijn zijn met het maatschappelijk belang is aanleiding om deze situatie als ongewenst te beoordelen.

4.2.5 Oplossingsrichtingen

1 **Beschouw de toetsing aan de Aanwijzing voor de opsporing als een eerste weegmoment (screening) en ontwikkel concretere kaders voor een direct daarop volgend weegmoment (prioritering)**

De Algemene Rekenkamer concludeerde al dat het OM niet betrokken is bij de screening van VVC-zaken. Opmerking verdient dat het OM bij VVC-zaken met een aangehouden verdachte door de ZSM-werkwijze wél al in een vroeg stadium betrokken is: de Officier van Justitie neemt dan op basis van de eerste informatie van politie al een voorlopige routeringsbeslissing. Bij zware en middelzware criminaliteit is het OM meestal al wel vanaf het begin van het opsporingsproces intensief bij de zaak betrokken, omdat de Officier van Justitie als leider van het opsporingsonderzoek toestemming moet geven voor het toepassen van bepaalde dwangmiddelen en bijzondere opsporingsbevoegdheden.

Een mogelijkheid om het OM meer invloed te geven op het screeningsproces maar tegelijkertijd de professionaliteit van de politie te bewaken, is dat het OM meer specifieke kaders ontwikkelt (bij voorkeur natuurlijk in samenwerking met politie) op grond waarvan de politie zaken in- of uitscreent. Dat kan bijvoorbeeld door herziening van de Aanwijzing voor de opsporing (waar al over gesproken wordt) of door aanvullende richtlijnen op landelijk of regionaal niveau. In Arnhem heeft het OM samen met politie daar al een poging toe gedaan met het herijkte mandaatbesluit. Daarin is bepaald dat politiemedewerkers in beginsel op grond van in professionele inschatting namens de Officier van Justitie kunnen besluiten een zaak niet (verder) te vervolgen. Maar daarnaast is er ook een opsomming van zaken gegeven waarover politiemedewerkers niet zelfstandig mogen beslissen maar met het OM moeten overleggen.
Daarbinnen moet wel ruimte blijven voor de professionele inschatting van de politie; niet alles kan en moet worden dichtgeregeld.

2 **Maak afspraken over en registreer welke type zaken bij voorbaat niet middels het strafrecht zouden moeten worden afgedaan**

Niet alleen is het werkaanbod van de politie (en de strafrechtketen in het algemeen) groter dan de beschikbare capaciteit, ook geven betrokkenen aan dat zij regelmatig een zaak moeten behandelen waarvan zij persoonlijk vinden dat die niet via het strafrecht zouden

moeten worden afgedaan. Het aan de voorkant voorkomen dat deze zaken de strafrechtketen instromen, kan de strafrechtketen enigszins ontlasten. Er zou bijvoorbeeld kunnen worden afgesproken dat voor zaken zoals burenruzies geen aangifte meer wordt opgenomen maar direct naar een buurtbemiddelaar of mediator wordt verwezen. Voor specifieke verzekeringskwesties zouden bijvoorbeeld met verzekeraars afspraken kunnen worden gemaakt om die zaken niet meer in de strafrechtketen te laten instromen maar op een andere manier (en wellicht zelfs via andere instanties dan de politie) worden afgehandeld (bijvoorbeeld melding versus aangifte). Kanttekening hierbij is dat mogelijk wel een spanning ontstaat met het rechtsgevoel van de burger.

3 **Betrek OM-medewerkers meer bij het screeningsproces**
Een andere optie is om het OM mee te laten kijken bij de screening bij ‘grijsgebiedzaken’. Wanneer screeners bij de politie nu twijfelen over of een zaak al dan niet ingescreend moet worden, raadplegen zij veelal hun leidinggevende. Zowel politie- als OM-medewerkers geven aan dat het zinvol kan zijn het contact met het OM voor deze gevallen te intensiveren. Dat kan door de lijn zodanig kort te maken dat screeningsmedewerkers zelf contact opnemen met een (gebieds-)Officier van Justitie voor overleg. Het zou ook kunnen door een structureel periodiek overleg te plannen waarbij politie en OM eens in de zoveel tijd de werkvoorraad in relatie tot capaciteit bespreken. Dat laatste gebeurt overigens in sommige regio’s al wel. Tijdens de focusgroepen gaven medewerkers van het OM veelal aan dat zij alleen voor twijfelgevallen of ‘grijsgebiedzaken’ op verzoek van de politie betrokken zouden willen worden. In eerste instantie vertrouwen zij op het vakmanschap van politie. Het feit dat zij meer op afstand staan van het screeningsproces ervaren zij niet als een knelpunt, maar als een logische consequentie van het verschil in taak en professie. Oftewel: het meer betrekken van OM-medewerkers bij het screeningsproces moet worden beschouwd als een hulpaanbod in plaats van als een ‘hard’ controlemechanisme.

Opgemerkt wordt dat de bovenstaande drie oplossingsrichtingen een vertaling zijn van de notie dat de huidige aanwijzing onvoldoende houvast geeft voor een scherpere selectie aan de voorkant. De aangedragen oplossingsrichtingen duiden enerzijds op een herijking van de aanwijzing maar tegelijkertijd ook een op heldere vertaling naar werkinstructies voor de dagelijkse uitvoering.

4 **Versterk het vakmanschap van de screeners politie**
Het screenen van aangiften vraagt om kennis en ervaring. Dit werk wordt nu soms beschouwd als een administratieve handeling. Er is veel te winnen door juist ervaren, executieve medewerkers aan de voorkant van het proces in te zetten. Zij hebben zicht op het opsporingsproces dat volgt na inscreening. Overigens mag dat In principe niet meespelen bij de beoordeling wel of niet in te screenen, maar het is logisch dat dat wel gebeurt. Dat betekent overigens niet per definitie dat alleen die medewerkers het screeningswerk zouden moeten doen: ze zouden ook een meer coachende rol kunnen vervullen en op die manier de ‘klassieke’ screeningsmedewerkers on the job te trainen.

4.3 Uitval tijdens de onderzoeksfase / uitstroom zonder verdachte

4.3.1 Constatering AR

De AR noemt twee typen ongewenste uitstroom zonder verdachte:

- uitstroom die op een eerder moment had kunnen plaatsvinden, waardoor de daaraan bestede capaciteit in andere zaken gestoken had kunnen worden
- uitstroom die had kunnen doorstromen wanneer de kwaliteit van het opsporingswerk tot dan toe beter was of daarvoor tijdig capaciteit beschikbaar was.[16]

De AR stelt dat deze beide typen van uitstroom diverse oorzaken hebben: “Het kan zijn dat de zaak geen prioriteit heeft in relatie tot de capaciteit, dat er gebrek aan capaciteit is om de zaak tijdig af te ronden (bij plankzaken), dat er onvoldoende bewijs (verkregen) is of dat het aangeleverde bewijs van onvoldoende kwaliteit is.”[17]

4.3.2 Context

Uitstroom van zaken tijdens de onderzoeksfase is inherent aan politiewerk. Sommige zaken vindt men zo belangrijk (vanwege de ernst van het feit of de maatschappelijke impact) dat onderzoek wordt verricht om een verdachte te vinden, maar die zoektocht is veelal niet succesvol. In andere zaken is al wel sprake van een verdachte, maar kan de politie wellicht geen of onvoldoende aanvullend/ondersteunend bewijs vinden of heeft beperkte capaciteit en stroomt de zaak om die redenen uit de strafrechtketen. Uitstroom tijdens de onderzoeksfase is niet per definitie ongewenst.

Dit knelpunt hangt sterk samen met het knelpunt beschreven in § 4.1: het ligt voor de hand dat zaken die zijn ingescreend conform de Aanwijzing voor de opsporing, maar weinig kansrijk zijn voor vervolging en/of niet worden opgepakt vanwege keuzes rondom de inzet van politiecapaciteit, tijdens de opsporingsfase uitstromen.

4.3.3 Onderliggende oorzaken

1 Kwaliteit aangiften

Sommige opsporingsonderzoeken stranden omdat de kwaliteit van de aangifte onder de maat is. In een onderzoek van de Inspectie van Veiligheid en Justitie werd eerder al gesteld dat de medewerkers die aangiften opnemen onvoldoende zicht hebben op het verdere verloop van de aangifte en de strafrechtketen.[18] In de focusgroepen werd dit beeld bevestigd. Medewerkers van Intake & Service zijn geschoold in het nagaan van de bestanddelen van het gepleegde strafbare feit en ervoor zorgen dat die in de aangifte worden opgenomen, maar zijn niet ‘blauw’ en hebben niet dezelfde ervaring wat betreft doorvragen om de juiste informatie boven tafel te krijgen. Zoals eerder al gesteld: het op een goede wijze nalopen van de bestanddelen van een delictsomschrijving, betekent niet automatisch dat de verbinding kan worden gelegd met het vervolg van het proces. Daar komt bij dat ook binnen de intake-medewerkers sprake is van wisselende kwaliteit waardoor ze ook niet altijd alle afwegingen kunnen maken.

---

[16] AR 2012, p. 13.

[17] AR 2012, p. 15.

[18] Inspectie Veiligheid en Justitie, *Aangifte doen: de burger centraal?*, augustus 2012, p. 28.

2 **Gebrek aan sturing**
Een andere veelgehoorde oorzaak is dat er binnen de politie te weinig gestuurd wordt op welke zaken al dan niet zouden moeten uitstromen tijdens de onderzoeksfase. Medewerkers die eenmaal een zaak in behandeling hebben, hebben volgens de respondenten relatief veel ruimte om te bepalen of zij het opsporingsonderzoek voortzetten of de zaak opleggen. Zij stemmen hierover in principe wel af met hun leidinggevende, maar volgens betrokkenen zijn leidinggevenden binnen de politie hier weinig sturend in. Strakke sturing wordt niet gezien als een onderdeel van de organisatiecultuur. Eén van de deelnemers van een focusgroep verwoordde het als volgt: *"Alle politiebazen liepen nog niet zo lang geleden zelf ook nog op straat en weten hoe leuk het is om je eigen zaken te kunnen doen. En niemand wil de stekker uit zijn eigen zaak trekken."*

3 **Gebrek aan kennis van digitale en financiële zaken**
Criminaliteit is geen statisch gegeven: de afgelopen decennia werden bijvoorbeeld zware en georganiseerde criminaliteit bekende fenomenen, ontstonden er nieuwe vormen van criminaliteit (zoals cybercrime) en kwamen bepaalde vormen van criminaliteit meer en meer in de aandacht (bijvoorbeeld kinderporno).[19] Die veranderingen vragen ook om nieuwe opsporingsvormen, zoals digitale en financiële opsporingsmethoden. Er is bij de politie dan ook geïnvesteerd in formatie voor deze opsporingsmechanismen.[20] Medewerkers in de BPZ of wijkteam- of districtsrecherche hebben echter vaak geen gedetailleerde en/of actuele kennis van dergelijke specialismen. Zij hebben bijvoorbeeld geen idee hoe een boekhouding werkt en kunnen daarom zelf nauwelijks fraudezaken oppakken. Er zijn binnen de regio-eenheden wel financiële recherche afdelingen, maar die richten zich op de grotere zaken. Volgens betrokkenen leidt dit er in de praktijk soms toe dat 'gewone' rechercheurs vanwege dat gebrek aan kennis en gezien de capaciteitsdruk dergelijke zaken niet (verder) oppakken.

4.3.4 Afwegingen en conclusies

- Wet- en regelgeving: bij dit knelpunt niet aan de orde.
- Maatschappelijk belang: de maatschappij mag verwachten dat de politie duidelijk stuurt en gericht capaciteit inzet en laat zien welke keuzes ze daarin maakt. Sturing daarop moet dus geborgd zijn.
- Doelmatigheid: huidige werkwijze leidt soms tot onnodig verlies aan capaciteit. Deels is dit inherent aan het werk in de strafrechtketen - ondanks inspanningen zal het niet lukken om elke zaak op te lossen - en dus niet te voorkomen. Maar wanneer dit wordt veroorzaakt door een kwalitatief tekortschietende aangifte of gebrek aan kennis van digitale en financiële zaken is dat ongewenst. Het wel voldoen aan de kwaliteit of het wel hebben van die kennis betekent overigens niet per definitie dat die zaken niet meer voortijdig uitstromen. Het kan nog steeds voorkomen dat er geen verdachte gevonden kan worden.
- Bedrijfsvoering: aanpassingen in de bedrijfsvoering zijn gewenst. Om volledigheid en transparantie te verbeteren en te voorkomen dat capaciteit onnodig weglekt moet meer in

[19] J. Haagsma et al., *De sterkte van de arm: feiten en mythes. De ontwikkeling van de politiesterkte sinds 1994* , Reed Business: Amsterdam 2012, p. 24.
[20] Idem, p. 22.

kwaliteit en vaardigheden van het personeel worden geïnvesteerd en meer worden gestuurd.

Het onvoldoende zichtbaar kunnen maken of de keuzes die resulteren in uitstroom voldoen aan het maatschappelijk belang en het op onderdelen ondoelmatig werken wordt als ongewenst beoordeeld.

4.3.5 Oplossingsrichtingen

1 **Investeer in de kwaliteit van personeel 'aan de voorkant'**
Deze oplossing heeft grote overlap met de eerste oplossing die in de vorige paragraaf is genoemd ("Versterk het vakmanschap van de screeners politie"): maak heldere keuzes aan de voorkant van het proces, en doe dat met behulp van meer ervaren executieve medewerkers. Dat geldt voor het opnemen van de aangiften, maar ook voor de screening van zaken. Maar accepteer tegelijkertijd ook dat niet iedere zaak die in onderzoek wordt genomen resulteert tot het aanbrengen van een verdachte bij het parket, die vervolgens ook succesvol wordt beoordeeld en vervolgd. Indien politie alle opsporingshandelingen die in redelijkheid verwacht mogen worden heeft gedaan en er rolt geen verdachte uit, dan is dat in administratieve zin weliswaar niet succesvol, maar kan voor het slachtoffer toch voldoening geven. Zeker wanneer hij/zij tussentijds wordt geïnformeerd over de voortgang van het onderzoek.

2 **Investeer in de kwaliteit van personeel in het opsporingsproces**
Een kwalitatieve impuls voor het politiepersoneel en het relevante OM-personeel kan ook effecten hebben voor zaken die al zijn ingescreend. Verbetermogelijkheden die in de focusgroepen zijn genoemd, zijn onder andere het meer continu opleiding van personeel, ook in specifieke zaken zoals financiële criminaliteit, en het inzetten van vast recherchepersoneel op de teams. Belangrijk lijkt met name de ontsluiting van kennis en ervaring. Dit impliceert dat of medewerkers voldoende kans krijgen om ervaring op te doen zodat men vaardiger wordt of dat de ondersteuning en/of begeleiding beter wordt vormgegeven. Dit laatste lijkt een belangrijk element om de kwaliteitsimpuls te borgen.

3 **Stuur strakker, eventueel met hulp van het OM**
De oplossing voor dit knelpunt dient niet alleen te worden gezocht ten aanzien van het 'uitvoerend' personeel; ook ten aanzien van leidinggevenden is winst te behalen. Zij zouden strakker moeten sturen op welke zaken nader worden onderzocht en welke zaken worden opgelegd. "Durf te kiezen" zou volgens vele deelnemers van de focusgroepen meer het mantra mogen zijn. Dat hoeft de politie overigens niet altijd alleen te doen: in sommige regio's vindt (twee)wekelijks een stuurploegoverleg plaats met de gebiedsOfficier van Justitie. In dat overleg maken politie en OM gezamenlijk keuzes in het grote werkaanbod gezien de beperkte capaciteit van beide organisaties.

4 **Verkort de lijn naar het OM door vaste contactpersonen aan te stellen/te houden**
Om ervoor te zorgen dat politiemensen sneller bij twijfelgevallen contact zoeken met medewerkers van het OM, is het volgens betrokkenen erg van belang dat zij OM-medewerkers kennen en weten bij wie ze met hun vraag terechtkunnen. De PPS-ers/Hoppers vormden een mooie scharnierfunctie tussen politie en OM, maar zijn met de komst van het nieuwe politiebestel verdwenen. Een andere wijze om het contact tussen politie en OM te vergemakkelijken is bijvoorbeeld het aanwijzen van gebiedsofficieren van justitie en/of gebieds-parketsecretarissen, zodat politiemensen in een district of team een vast aanspreekpunt hebben. In een aantal regio's zijn die er al, maar in andere niet of zijn ze verdwenen.

4.4 Classificatie van uitval tijdens onderzoeksfase als politiesepot

4.4.1 Constatering AR

Een deel van de onder drie beschreven zaken krijgt het label politiesepot. Daarbij spelen twee problemen:

- soms gebeurt dit zonder mandaat van het OM. Dat mag formeel niet.
- als het wel met tussenkomst OM gebeurt moeten die zaken eigenlijk als OM-sepot gelabeld worden.[21]

4.4.2 Context

De beslissing om al dan niet te vervolgen, is voorbehouden aan het OM. Het Wetboek van Strafvordering voorziet niet expliciet in de bevoegdheid van opsporingsambtenaren om zelfstandig van (verdere) opsporing van geconstateerde strafbare feiten af te zien. Sterker nog: in de wettekst wordt wel een verplichting tot opsporing voor politieambtenaren gelezen. [22] Tegelijkertijd wordt in de praktijk erkend dat de politie niet van ieder strafbaar feit werk kan maken vanuit capaciteitsoverwegingen. In gevallen waarin opsporingsdiensten zelf keuzes maken welke ingescreende zaken zij wel of niet verder willen opsporen, wordt wel gesproken van een ‘politiesepot’. Onder dit begrip valt zowel het niet opstellen van een proces-verbaal naar aanleiding van de vaststelling van een strafbaar feit, als het niet doorsturen van een proces-verbaal naar het OM.[23] Hoewel kan worden gesteld dat deze vormen van zelfstandig optreden door de politie formeel in strijd zijn met de wet, wordt deze werkwijze in de rechtspraak al geruime tijd aanvaard. Al in 1950 heeft de Hoge Raad aanvaard dat opsporingsambtenaren van ieder optreden afzien, voor zover daarbij wordt geanticipeerd op beleid van het OM.[24] De bevoegdheid van de politie om zaken uit te laten stromen is dus niet verankerd in de wet, maar wordt afgeleid van het opportuniteitsbeginsel van het OM. Dat betekent wel dat de politie haar sepotbeleid moet afstemmen op het beleid van het OM.[25] Functie van het ‘politiesepot’ is aldus voorkomen dat onnodig werk wordt verricht in de onderzoeksfase, omdat al wordt voorzien dat de zaak in de vervolgingsfase op grond van het beleid van het OM zal uitstromen (zie knelpunt 2).

---

[21] AR 2012, p. 15. Op diezelfde pagina wordt hierover nog opgemerkt: *“De ongewenste uitstroom is een indicatie dat de beschikbare capaciteit niet doelmatig is ingezet: als een deel van deze zaken eerder was uitgestroomd, had de daaraan bestede capaciteit in andere zaken gestoken kunnen worden. Een ander deel had kunnen doorstromen als er juist wel opsporingscapaciteit voor geweest was.”*

[22] *Tekst & Commentaar Strafvordering,* Deventer: Kluwer 2010, p. 636 (Van Hoorn),. Gedoeld wordt op de term ‘belast’ in art. 141 Sv.

[23] C. Fijnaut, D. van Daele & S. Parmentier, *Een openbaar ministerie voor de 21ste eeuw*, Leuven: University Press 2000, p. 143.

[24] HR 31 januari 1950, *NJ* 1950, 668 (Amsterdamse broodjeswinkel-arrest).

[25] Ch. J. Enschedé, *Beginselen van strafrecht*, Deventer: Kluwer 2005, p. 120.

4.4.3 Onderliggende oorzaken

De meeste experts hechten niet veel belang aan dit knelpunt, omdat:

a Het meer gaat om de wijze van registreren en terminologie dan om de feitelijke werkwijze. Voorgesteld wordt wel om niet meer van een politiesepot te spreken van het ‘voortijdig beëindigen’ van een zaak (door de politie naar aanleiding van prioritering vanuit beschikbare capaciteit) dan wel van een OM-sepot wanneer het gaat om beëindiging van een zaak met een geïdentificeerde verdachte. De terminologie van BOSZ zou daarbij leidend moeten zijn.

b Het in hun regio formeel is afgedekt middels een mandaatregeling waardoor politie namens het OM over het wel of niet (nader) opsporen van zaken mag beslissen.

Volgens betrokkenen vormt het politiesepot in sommige regio’s wel een categorie in de huidige politiesystemen en in andere niet. In het geval dat zaken die als politiesepot worden gelabeld ook door de politie in de systemen worden afgeboekt, heeft het OM geen zicht op die zaken en kan die niet controleren of de afboeking – die formeel namens het OM zou moeten plaatsvinden – ook terecht is. Met de implementatie van BOSZ zal dat zich in principe niet meer voordoen, omdat het OM dan ook zicht op de politiezaken heeft (mits deze juist worden ingevoerd).

4.4.4 Afwegingen en conclusies

- Wet- en regelgeving: het seponeren is formeel voorbehouden aan het OM en moet dan ook als zodanig worden gelabeld. Diverse beleidsdocumenten refereren aan politiesepots. Dit zorgt voor verwarring. Daarmee is er technisch sprake van ongewenste uitstroom. In de praktijk blijkt dit mee te vallen.
- Maatschappelijk belang: van politie en OM mag transparantie en verantwoording verwacht worden. Transparante en eenduidige registratie van uitstroom in en controle daarop door het OM zijn gewenst.
- Doelmatigheid: het uit laten stromen van zaken tijdens de onderzoeksfase zorgt voor een doelmatige inzet van capaciteit, en is daarmee op zichzelf niet ongewenst.
- Bedrijfsvoering: op dit moment is er nog geen sprake van eenduidige en transparante vastlegging van redenen voor uitstroom tijdens de onderzoeksfase. Dat is wel gewenst.

Hoewel de omvang beperkt is wordt vanuit het oogpunt van wet- en regelgeving en maatschappelijk belang (transparantie) als ongewenst beoordeeld. De oplossing lijkt overigens makkelijk te introduceren.

4.4.5 Oplossingsrichtingen

1 **Laat de term ‘sepot’ voorbehouden voor OM**
Gebruik de term sepot niet meer voor uitstroom in de opsporingsfase. Volgens de wet geldt het opportuniteitsbeginsel alleen voor het OM. Voorkom onduidelijkheid en laat de politie de terminologie van BOSZ aanhouden; namelijk ‘afwijzen’, ‘voortijdig beëindigen’ en ‘afronden’ (zoals in sommige eenheden al gebeurt en waar zowel politie als OM erg positief over is). Leg daarbij uit dat de politie nou eenmaal keuzes moet maken over welke zaken zij wel en niet (nader) opspoort.

2 **Stem systemen daar op af en wees eenduidig**
Zorg ervoor dat politiemensen de uitstroom van zaken tijdens de onderzoeksfase in de ICT-systemen wel ergens kwijt kunnen onder een geschikte noemer (zoals “voortijdige beëindiging”) zodat in ieder geval zicht ontstaat op deze uitstroom. Idealiter zou niet alleen

politie, maar ook het OM zicht moeten hebben op deze uitgestroomde zaken. Met BOSZ heeft het OM dat inzicht ook.

4.5 Technische sepots

4.5.1 Constatering AR

Over technische sepots zegt de AR het volgende: *"Bij ruim de helft van de onvoorwaardelijke sepots gaat het om technisch sepot. In hoeverre technische sepots ongewenst zijn, hebben we niet kunnen beoordelen omdat er vaak juridische afwegingen worden gemaakt. Het OM hanteert technisch sepot pas in laatste instantie of als er sprake is van nieuwe feite of veranderde omstandigheden."* Onder de subtitel 'oorzaken' vervolgt de AR: *"De reden voor technisch sepot is vaak gelegen in gebrek aan bewijs. Het OM gaf aan dat technisch sepot bij maatwerkzaken (zware en middelzware criminaliteit) minder voorkomt dan bij standaardzaken, omdat het OM bij maatwerkzaken in de opsporingsfase al actiever is betrokken."*[26]

4.5.2 Context

Op grond van het opportuniteitsbeginsel heeft het OM de vrijheid om uit het aanbod van strafzaken die zich aandienen een selectie te maken van zaken die zich lenen voor vervolging. Het OM kiest voor een technisch sepot indien onvoldoende uitzicht bestaat op een veroordeling, omdat er bijvoorbeeld onvoldoende bewijs aanwezig is dat de verdachte het feit zou hebben begaan.[27] Wat hier nog een rol kan spelen is het effect van de beperkte capaciteit. Naarmate de capaciteit schaarser wordt neemt onbewust de eisen toe: alleen 'gegarandeerde' zaken worden opgepakt.

4.5.3 Onderliggende oorzaken

Volgens de betrokkenen is het verschijnsel van technisch sepot an sich geen knelpunt, maar inherent aan het systeem. Het aantal technische sepots is volgens hen de afgelopen jaren ook redelijk constant gebleven; voor zover het aantal (in sommige regio's) gestegen is is dat volgens betrokkenen te verklaren door de implementatie van de ZSM-werkwijze. Wat wel ongewenst kan zijn, is dat politie onnodig werk heeft verricht in geval het voor OM overduidelijk is dat een zaak onvoldoende bewijs bevat, of dat de politie door iets meer tijd of (opsporings-)kwaliteit aan de zaak te wijden wellicht een wél kansrijke zaak had aan kunnen brengen bij het OM. Oorzaken die hieraan ten grondslag kunnen liggen zijn onder andere capaciteitsproblemen, keuzes, gebrek aan sturing, magere kwaliteit van aangiftes, et cetera. Deze mogelijke onderliggende oorzaken zijn bij de vorige knelpunten al uitgebreid aan bod gekomen.

4.5.4 Afwegingen en conclusies

- Wet- en regelgeving: technische sepots zijn gewenst wanneer die het resultaat zijn van inhoudelijke afwegingen. Wanneer ze worden veroorzaakt door niet nader verantwoorde capaciteitstekorten zijn ze ongewenst.
- Maatschappelijk belang: het maatschappelijk belang komt overeen met wat hierboven is geschreven ten aanzien van wet- en regelgeving: wanneer sprake is van gebrek aan capaciteit moet dit wel verantwoordt worden.

[26] AR 2012, p. 18-19.

[27] Aanwijzing gebruik sepotgronden (2009A016).

- Doelmatigheid: de doelmatigheid is in het geding wanneer politie onnodig werk heeft verricht, als het voor OM overduidelijk is dat een zaak onvoldoende bewijs bevat, of dat de politie door iets meer tijd of (opsporings)kwaliteit aan de zaak te wijden wellicht een kansrijke zaak wél had aan kunnen brengen bij het OM. Dit is ongewenst.
- Bedrijfsvoering: de bedrijfsvoering is op onderdelen niet voldoende en moet in lijn worden gebracht met brengen met de bij de eerdere knelpunten beschreven oplossingen.

Technische sepots zijn op zichzelf niet ongewenst en zijn een onderdeel van het proces in de strafrechtketen, maar zijn wel ongewenst wanneer de doelmatigheid in het geding is.

4.5.5 Oplossingsrichtingen

Komen overeen met die bij de hiervoor genoemde knelpunten en dan vooral die bij 4.3, uitval tijdens de onderzoeksfase / uitstroom zonder verdachte.

4.6 Onvoorwaardelijke beleidssepots vanwege oud feit

4.6.1 Constatering AR

De reden voor een onvoorwaardelijk sepot is volgens de Algemene Rekenkamer vaak dat het gaat om een oud feit (namelijk in 9% van het aantal onvoorwaardelijke beleidssepots volgens de AR). Er is dan een lange tijd verstreken nadat het feit is gepleegd, waardoor het belang van strafrechtelijk optreden te gering is geworden. De AR vindt dergelijke sepots ongewenst.[28] De AR geeft daarbij verder niet aan of de zaak is 'blijven liggen' in de opsporingsfase of in de vervolgingsfase.

4.6.2 Context

Het OM kan kiezen voor een beleidssepot indien van vervolging wordt afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend. Een onvoorwaardelijk beleidssepot is één van de afdoeningsmodaliteiten die het OM kan toepassen. In de Aanwijzing gebruik sepotgronden staan de volgende categorieën van sepotgronden genoemd (zie eerder). Bij de sepotgrond 'oud feit' (code '43) is de volgende toelichting opgenomen: *"Het belang van strafrechtelijk ingrijpen is te gering geworden in verband met de lange tijd die is verstreken na het plegen van het feit, hoewel dit nog niet verjaard is, of de 'redelijke termijn' van artikel 6 EVRM is verstreken; vervolging kan daarom onbillijk of ondoelmatig worden geacht."*

[28] AR 2012, p. 18-19.

Tabel 2: sepotgronden beleidssepot volgens Aanwijzing gebruik sepotgronden

Hoofdcategorie: gronden samenhangende met…	Voorbeeld
Maatregelen van anderen dan de OvJ	Bijv. bestuurlijk ingrijpen prevaleert boven strafrechtelijk ingrijpen
De algemene rechtsorde	Bijv. in verband met een te verwachten wetswijziging
Het gepleegde feit	Bijv. oud feit
De persoon van de verdachte	Bijv. verdachte onvindbaar
De verhouding tussen verdachte en benadeelde	Bijv. het conflict is door schadevergoeding zodanig opgelost, dat vervolging geen zin meer heeft

4.6.3 Onderliggende oorzaken

Dit knelpunt werd door alle gesprekspartners als belangrijk erkend, aangezien de uitstroom in kwantitatieve zin groot is. Gemiddeld omvat de doorlooptijd van plegen feit naar beoordeling 26 maanden.[29] Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat de uitstroom ook deels bewust is veroorzaakt: bij diverse parketten zijn de afgelopen jaren ‘opruimacties’ georganiseerd om zaken die al een tijd op voorraad lagen maar nog niet in behandeling waren af te boeken in de systemen.

1 Sturing op doorlooptijden in de gehele strafrechtketen

Regelmatig opperen afgevaardigden van de politie dat de sturing op doorlooptijden beter zou kunnen. Heel concreet betekent het dat chefs ervoor moeten zorgen dat agenten “hun dossiers afwerken in plaats van de straat op te gaan”. Als leidinggevenden het gesprek over zaken die op de plank liggen niet aangaan, kunnen ze het zicht op de zaken kwijtraken. In regio’s waar BOSZ nog niet is geïmplementeerd, noch werkende alternatieven bestaan om openstaande zaken te controleren, is die sturing extra belangrijk.

Sturing is significant voor de politie, maar ook voor het OM. Ook bij het OM liggen werkvoorraden die sturing vragen. Capaciteitsgebrek wordt in dit verband genoemd. Het OM houdt in dat kader in sommige regio’s geregeld balansdagen, waaruit blijkt dat de doorlooptijden niet in alle gevallen binnen de perken blijven. In bepaalde regio’s was er sprake van zaken die lang op de plank lagen, onvindbaar waren of waarvan het niet duidelijk was dat een ketenpartner ze had geretourneerd. Vervolgens vinden er afwaardeeracties plaats waarbij zaken die hun relevantie verloren hebben worden geseponeerd op basis van een oud feit. Ook hier helpt BOSZ, want dat laat per OM-team zien welke zaken er liggen en hoe lang.

2 Capaciteitsgebrek bij de rechtbank

Een grond voor het voorkomen van onvoorwaardelijke beleidssepots vanwege ‘oud feit’ die wel door politie- en OM-medewerkers wordt genoemd, is de voorraad aan zaken voor de zittende magistratuur in relatie tot haar capaciteit. Volgens de deelnemers van sommige focusgroepen over opsporing/vervolging zou er landelijk een aanzienlijk aantal zaken, die zijn ingestuurd door OM, nog wachten op behandeling door ZM vanwege een gebrek aan

[29] Cijfers van het Parket-Generaal.

zittingscapaciteit. In meerdere regio's werd door de deelnemers van de focusgroepen gesproken over zittingen waarin zaken van twee jaar geleden worden behandeld. Parketten en rechtbanken maken jaarlijks voor het komende jaar afspraken in convenanten over het aantal en de soort zaken die het OM wil aanbrengen en waarvoor ZM dus zittingscapaciteit reserveert. Deze inschattingen worden gemaakt op grond van objectieve gegevens over het verleden en redelijke aannames over de toekomst. In het kader van dit onderzoek hebben we niet bij de rechtbanken geverifieerd/gekwantificeerd in hoeverre capaciteitsproblemen in de praktijk daadwerkelijk een rol spelen. Er is een landelijk ketenbureau OM-ZM in ontwikkeling, dat er in ieder geval aan zal bijdragen dat er een beter zicht op de voorraad aan zaken ontstaat en dus ook een gedeeld beeld tussen OM en ZM.

3 **Relatief veel dagvaarden**
Door een enkele gesprekspartner is geconstateerd dat er belemmeringen zijn in wet- en regelgeving die een rol spelen bij het vermijden van dagvaardingen, waardoor het streven om meer zaken aan de voorkant af te doen, de doorlooptijden te versnellen en de zittingsdruk te verminderen negatief worden beïnvloed. Zo bepaalt de Wet beperking taakstraffen bijvoorbeeld dat geen taakstraf opgelegd mag worden bij een aantal specifieke feiten (namelijk ernstige zeden- en geweldsmisdrijven) en in het geval dat een persoon al eerder een taakstraf heeft gehad voor een soortgelijk feit. Door dergelijke regels worden meer zaken de keten in gestuurd met een groter beroep op schaarse capaciteit en mogelijk langere doorlooptijden als gevolg.

4 **Lang traject in de strafrechtketen**
De gesprekspartners geven aan dat het proces vóór de zitting lang kan duren. Na een beslissing tot een transactievoorstel bijvoorbeeld, wordt de schade geïnventariseerd. Als de verdachte akkoord gaat met de vergoeding van de schade, wordt hem het transactievoorstel bestaande uit een geldsom of werkstraf en schadevergoeding aangeboden. Als de verdachte daarmee niet instemt, wordt gedagvaard. Tot het moment van zitting is daardoor dan al veel tijd verstreken. Verder wordt gewezen op de wachttijd van onder andere forensisch onderzoek en letselverklaringen.

4.6.4 Afwegingen en conclusies

- Wet- en regelgeving: een onvoorwaardelijk beleidssepot vanwege een oud feit is een beslissing die in lijn is met wet- en regelgeving en daarmee niet ongewenst.
- Maatschappelijk belang: een onvoorwaardelijk beleidssepot vanwege een oud feit is ongewenst vanuit maatschappelijk belang. Een zaak die in beginsel succesvol afgerond had kunnen worden moet niet eindigen zonder interventie.
- Doelmatigheid: in een deel van de zaken zijn al handelingen verricht. Het afronden als onvoorwaardelijk beleidssepots vanwege oud feit is dan een ondoelmatige inzet van de opsporings- en vervolgingscapaciteit.
- Bedrijfsvoering: maatregelen om het aantal onvoorwaardelijk beleidssepots vanwege oud feit tegen te gaan liggen vooral op het gebied van bedrijfsvoering: capaciteit, daar flexibel mee omgaan, sturing en afstemming/samenwerking.

Onvoorwaardelijke beleidssepots vanwege oud feit zijn ongewenst vanuit het oogpunt van maatschappelijk belang en doelmatigheid.

4.6.5 Oplossingsrichtingen

3 De ZM minder belasten

Sinds 2008 wordt steeds meer gewerkt met strafbeschikkingen (wet OM-afdoening). Die wet wordt geleidelijk steeds verder geïmplementeerd. Om zaken niet tot het dagvaarden te laten komen, kan er nog meer aan de voorkant van het strafproces gebeuren. In het algemeen zouden de bovengenoemde beperkingen voor alternatieven van dagvaarden versoepeld kunnen worden. In de focusgroepen werd er met name door het OM gesproken over meer flexibiliteit inzake de toepassing van de Wet beperking taakstraffen en de Opiumwet. Op die manier kan bijvoorbeeld met een strafbeschikking taakstraffen de voorraad van de ZM verlicht worden.

Een gerelateerde optie die aangedragen werd in de focusgroepen is om ‘strafmaatrichtlijnen’ op te zetten tussen het OM en de ZM die een strafvermindering geven aan verdachten die vóór een dagvaarding akkoord gaan en strafverhoging wanneer een voorstel afgeslagen wordt en het tot een zitting komt. Dat laatste gebeurt overigens al: om betaling aan te moedigen en nodeloze zittingen te voorkomen, kondigt het OM in transactievoorstellen bijvoorbeeld al aan dat zij een hogere boete zal eisen als de verdachte het voorstel niet accepteert en de zaak ter zitting komt.

4 Capaciteit keten vergroten

Een aantal respondenten beklemtoont dat een toename in capaciteit in de hele keten, van opsporing tot executie, de doorlooptijden en daarmee de uitstroom kan verminderen. Op die manier blijven er minder zaken liggen bij de politie, het OM en het CJIB en zou een beleidssepot op basis van een oud feit minder voor moeten komen.

Met name investeringen in de voorkant, zoals via ZSM, worden genoemd als oplossingsrichting. Voor VVC-zaken kan ZSM het aantal beleidssepots door een oud feit laten terugvallen, omdat er met andere afdoeningsmogelijkheden, snelrecht en supersnelrecht meer schot in de zaak komt. Anderzijds beoogt men met ZSM ook selectiever te zijn en snel te komen tot een routeringsbeslissing om te komen tot een betekenisvolle afdoening.

Hierbij kan wel de opmerking worden gemaakt dat in een bredere maatschappelijke afweging uitstroom gerechtvaardigd zou kunnen zijn. In relatie tot het eerdere punt over het classificeren van zaken is het denkbaar dat lichte zaken uitstromen ook al voldoet dit niet aan de wet- en regelgeving. Ter illustratie: alle fietsendiefstallen zijn misschien wel op te lossen met sterke uitbreiding van de opsporingscapaciteit. De vraag wordt dan eerder of een extra euro naar strafrechtketen gaat ten behoeve van die fietsdiefstallen of naar andere maatschappelijke vraagstukken buiten de strafrechtketen.

5 Flexibiliseren zittingscapaciteit ZM

Een optie die meerdere malen werd genoemd is de mogelijkheid om drukbezette rechtbanken te ontzien door gebruik te maken van zittingscapaciteit bij rechtbanken in andere steden en/of arrondissementen. In sommige regio’s worden hier al creatieve oplossingen in gezocht middels mandaatregelingen, of het schuiven met rechters maar bij andere rechtbanken lijkt dit vooralsnog onbespreekbaar.

Ook is als oplossing aangedragen dat de zittingscapaciteit van de ZM meer zou moeten meebewegen met de instroom van zaken. Nu sluiten OM en ZM jaarlijks een convenant af met afspraken over de beschikbare zittingscapaciteit. Een dergelijke 'basisafspraak' kan goed voor een jaar gelden, maar regelmatiger overleg en afstemming tussen OM en ZM (bijv. maandelijks) over de aankomende zaken zou volgens sommigen kunnen helpen om de zittingscapaciteit beter af te stemmen op de (almaar fluctuerende) zaakstroom.

6 Sturing ketenpartners verbeteren

Sommige experts erkenden dat het sturingsprobleem even prangend of zelfs pertinenter is dan het capaciteitsprobleem in de keten. Bij de politie gaat het erom dat er zicht op de zaken is en dat de medewerkers het dossierwerk afhandelen naast de werkzaamheden op straat. Datzelfde geldt voor het OM.

Er werd tevens aangegeven dat een cultuurverandering nodig is om meer sturing op doorlooptijden te krijgen, aangezien een strenge cultuur van aanspreken en benoemen in sommige regio's verminderd is na de afschaffing van de bonnenquota.

7 Samenwerking tussen ketenpartners beter borgen

De bovenstaande punten hebben gemeen dat structurele afstemming en af- overweging nodig is. Momenteel gebeurt dit op zaaksniveau. In sommige regio's bestaan goede ervaringen met een ketenbureau. Hierbij komen discussies over sturing, aantallen, prioritering en kwaliteit aan de orde. In de samenwerking tussen het OM en de politie zou een dergelijk ketenbureau de ketensturing en managementinformatie kunnen verbeteren en ongewenste uitstroom tegen kunnen gaan. Een bijkomend voordeel is dat meer gestructureerde aandacht voor het onderwerp de wederzijdse verantwoordelijkheden verhelderd en de verantwoordelijkheden beter belegd.

B. KNELPUNTEN M.B.T. REGISTRATIE EN/OF (AAN-)SLUITENDE VERANTWOORDING

4.7 Onbekende uitstroom bij politie: de politie kan zich niet sluitend verantwoorden

4.7.1 Constatering AR

Op basis van gegevens die de AR bij de politie heeft uitgevraagd, stelt de AR vast dat het aantal inkomende zaken plus de beginvoorraad het aantal uitgaande zaken plus de eindvoorraad ruimschoots overtreft en er geen evenwicht is. De AR concludeert dat zaken de keten uitstromen zonder dat die worden afgeboekt onder één van de gebruikelijke afdoeningswijzen.[30]

4.7.2 Context

Respondenten herkenden dit knelpunt niet of nauwelijks meer als knelpunt binnen de politie. Met name sinds de komst van BOSZ is de registratie van zaken volgens velen vrijwel[31] sluitend.

Een verschijnsel dat niet zozeer bijdraagt aan het feit dat instroom- en uitstroomcijfers op totaalniveau van elkaar verschillen maar er wel aan bij kunnen dragen dat er onduidelijkheid bestaat over de werkstromen en -voorraden binnen de politie, is dat informatie die op zaaksniveau wordt ingevoerd soms op het niveau van managementinformatie niet zichtbaar is.[32] De systemen die worden gebruikt om managementinformatie te verkrijgen, zijn daar vaak oorspronkelijk niet voor gebouwd. Dat geldt ook voor BOSZ: door vele mensen uit het veld wordt BOSZ gezien als de oplossing voor vele knelpunten, maar eigenlijk is dit systeem vooral ontwikkeld als workflow-systeem (zicht op zaken). Daar moet het systeem ook voor beschikbaar blijven. Het gevaar ligt op de loer dat het systeem in toenemende mate voor managementinformatie wordt gebruikt en aanpassingen krijgt die negatief van invloed zijn op het primaire doel van BOSZ: het monitoren van de workflow.

---

30 AR 2012, p. 13-14. N.B. (Deels) administratief probleem.

31 Niet alle onderzoeken worden vastgelegd in BVH. Met name de grote onderzoeken worden veelal buiten BVH verwerkt in een apart systeem. Het is noodzakelijk om dergelijke onderzoeken ook in BOSZ vast te leggen. Deze registratie is geen vanzelfsprekendheid.

32 Een voorbeeld: in BVH kan worden ingevoerd dat het gaat om een poging tot woninginbraak. Maar wanneer de informatie wordt geaggregeerd, is vaak niet meer zichtbaar dat het om een poging ging. Dat kan niet alleen leiden tot onduidelijkheid, maar ook tot een 'onhandige' inzet van capaciteit. Wanneer volgens de managementinformatie blijkt dat sprake is van veel woninginbraken, wordt bijvoorbeeld besloten tot meer inzet in de wijken waarin die feiten zouden zijn gepleegd. Terwijl indien op een dieper niveau naar de cijfers wordt gekeken, duidelijk wordt dat het gaat om veelal mislukte pogingen tot woninginbraak, wat kan betekenen dat bijvoorbeeld het hang- en sluitwerk in het kader van het Keurmerk Veilig Wonen juist in orde is en de politie zich beter op een andere wijk of andere feiten zou kunnen richten.

4.7.3 Onderliggende oorzaken

1 **Uitstroom richting andere organisaties dan OM**

Voor zover er registratieverschillen ontstaan, heeft dat volgens de experts met name te maken met de aansluiting met andere ketenpartners. Zo is bij ZSM een verwijzing van een zaak naar het Veiligheidshuis (casusoverleg) een routeringsbeslissing. De werkelijke afdoening van de zaak valt dan buiten ZSM. Omdat het OM nog niet alle zaakstromen in BOSZ verwerkt zal de werkelijke afdoening dan meestal niet vastgelegd worden in BOSZ.

4.7.4 Afwegingen en conclusies

- Wet- en regelgeving: is bij het knelpunt van onbekende uitstroom bij de politie niet aan de orde
- Maatschappelijk belang: van de politie mag verwacht worden dat ze op een transparante en volledige wijze verantwoording afleggen van het aantal zaken dat uitstroomt. Dit knelpunt is dus ongewenst.
- Doelmatigheid: onduidelijke informatievoorziening in het algemeen (waaronder over de uitstroom) vergroot de kans op verspilling van capaciteit en ongewenste uitstroom van zaken.
- Bedrijfsvoering: in de regio's waar met BOSZ wordt gewerkt is de registratie vrijwel sluitend. Een transparante en eenduidige vastlegging van de reden voor uitstroom vraagt nog wel aandacht.

Het zich niet sluitend kunnen verantwoorden is ongewenst vanuit het oogpunt van maatschappelijk belang en doelmatigheid.

4.7.5 Oplossingsrichtingen

1 **Reden voor uitstroom vastleggen**

Om transparantie en verantwoording binnen de strafrechtketen mogelijk te maken, is noodzakelijk dat uitstroom in ieder geval wordt geregistreerd. Daarbij zal ook moeten worden aangegeven waarom de uitstroom plaatsvindt. Enerzijds gaat het daarbij erom dat ICT-systemen alle mogelijkheden van uitstroom als optie erkennen. Anderzijds gaat het om werkafspraken in de praktijk over wanneer een zaak uitstroomt en als zodanig in de systemen afgeboekt moet worden. En uiteindelijk gaat het om de individuele politiemedewerker, die er baat bij moet hebben om de informatie op de juiste wijze te verwerken.

4.8 Uitstroomcijfers politie sluiten niet aan op instroomcijfers ketenpartners

4.8.1 Constatering AR

In theorie zouden de uitstroomcijfers van de politie gelijk moeten zijn aan die van de instroom van het OM en het CJIB (en Halt voor de jeugdstrafrechtketen). Dat is echter niet het geval. Volgens de AR valt vooral het verschil in cijfers tussen politie en OM op.[33]

---

[33] AR 2012, p. 14-15. De AR heeft de volgende, niet sluitende verklaringen voor het verschil met het OM: (a) politie werkt met zaaksdossiers en het OM met persoonsdossiers; (b) er is een relatief lange doorlooptijd tussen het versturen van dossiers door de politie en het inschrijven ervan door het OM. N.B. (Deels) administratief probleem.

4.8.2 Context

De ICT-systemen die politie en OM gebruiken zijn niet ontworpen met het doel om op elkaar aan te sluiten. Er bestaan in sommige regio's wel koppelingen waardoor de organisaties bijvoorbeeld elkaars systeem kunnen inzien, maar er is geen sprake van één integraal systeem.
Naast dit technische aspect is ook het verschil in rol/taak van de organisaties relevant. De politie spoort strafbare feiten op, terwijl het OM verdachten vervolgt.
Overigens gaat het niet alleen om de ICT 'an-sich'. Ook is er sprake van het ontbreken of tekortschieten van afspraken tussen de partners over hoe bepaalde gegevens gekwalificeerd moeten worden.

Van belang is om te onderkennen dat dit knelpunt niet per definitie duidt op een probleem bij de opsporing en vervolging. Er is sprake van een problematiek die ook voor andere ketenorganisaties geldt.

4.8.3 Onderliggende oorzaken

1 **Wijzen van registreren sluiten niet op elkaar aan**

De politie heeft tot taak strafbare feiten op te sporen en registreert op zaaksniveau. Om tot vervolging over te kunnen gaan, dient sprake te zijn van een verdachte. Dat betekent dat het OM persoonsdossiers in plaats van zaaksdossiers hanteert. Binnen één zaak kan sprake zijn van meerdere aangiften en ook van meerdere verdachten. Andersom kan één verdachte vervolgd worden voor meerdere strafbare feiten. Dat kan middels separate zaken, of zaken kunnen worden gevoegd ter berechting. Kortom, politie, OM en CJIB registreren niet op gelijke wijze en gebruiken ieder hun eigen kenmerken (BVH-nummers, dossiernummers, et cetera).

Dit verschil in registratie is al jarenlang bekend, maar het gebrek aan een eenduidig ICT-systeem dat inzicht geeft in de cijfers, bemoeilijkt tot op heden afstemming tussen de politie en ketenpartners en het aanspreken op verschillen in cijfers. Op lokaal niveau is dit op sommige plekken ondervangen doordat politie en OM gezamenlijk 'dashboards' hebben ontwikkeld die wel organisatie-overstijgend inzicht moeten geven (bijvoorbeeld in Arnhem). Op landelijk niveau geldt dat de invoering van BOSZ een goede eerste stap is, omdat binnen BOSZ persoonsdossiers gekoppeld kunnen worden aan onderzoeksdossiers. In ieder geval in Amsterdam, waar men al geruime tijd met BOSZ werkt, is men hier erg enthousiast over.

2 **ICT-systemen zijn niet aan elkaar gekoppeld**

Binnen politie en OM wordt vaak gesproken van 'noodverbandjes' om ICT-problemen op te lossen. Er is al een hele stap gezet in de afstemming met de ontwikkeling van BOSZ als workflow systeem voor misdrijven en verdachten daarvan, maar nog niet alle parketten zijn aangesloten op BOSZ. BOSZ haalt relevante informatie uit BVH als bronsysteem van de politie en voegt daar informatie aan toe. Maar een koppeling tussen BOSZ en GPS is nog niet gerealiseerd. Dat betekent dat OM-medewerkers nu (bijvoorbeeld bij het selectie- en coördinatiecentrum van ZSM, waar BOSZ al relatief vaak gebruik wordt) soms informatie zowel in GPS als in BOSZ moeten invoeren. Die dubbele invoer betekent niet alleen meer werklast voor medewerkers, maar betekent ook een risico op fouten waardoor cijfers door de gehele keten leiden alsnog niet op elkaar aansluiten.

3 **Politie is niet de enige instroompartner van OM en CJIB**

De deelnemers van de focusgroepen benadrukten dat naast de politie ook andere diensten instroom kunnen leveren aan het OM, zoals de bijzondere opsporingsdiensten (bijv. FIOD-

ECD en SIOD). Kanttekening die hierbij gemaakt moet worden, is dat de Algemene Rekenkamer alleen naar gewelds- en vermogensmisdrijven heeft gekeken en alleen onderzoek heeft gedaan over de instroom vanuit de politie.

4.8.4 Afwegingen en conclusies

- Wet- en regelgeving: is bij knelpunt van niet aansluitende uit- en instroomcijfers niet aan de orde.
- Maatschappelijk belang: van de politie en haar ketenpartners mag verwacht worden dat ze op een transparante en volledige wijze verantwoording afleggen van het aantal zaken dat bij de een uitstroomt en bij de ander instroomt. Dit knelpunt is dus ongewenst.
- Doelmatigheid: niet aansluitende in- en uitstroom betekent dat de informatievoorziening niet voldoende op orde. Dit is ongewenst omdat daarmee de kans op verspilling van capaciteit en ongewenste uitstroom van zaken vergroot wordt.
- Bedrijfsvoering: voor volledige en transparante aansluiting van de cijfers moet worden geïnvesteerd in de ICT-systemen maar nog meer dan dat in heldere afspraken over definities, tijdsperiodes en teleenheden. Wanneer die er zijn kan een (beter) integraal overzicht worden ontwikkeld.

Het niet aansluiten van de uitstroomcijfers van de politie op instroomcijfers van de ketenpartners is ongewenst vanuit het oogpunt van maatschappelijk belang en doelmatigheid.

4.8.5 Oplossingsrichtingen

1 **Verbeteren aansluiting ICT-systemen**

Nog niet alle parketten zijn aangesloten op BOSZ. Op dit moment heeft de uitrol van BOSZ op de selectie- en coördinatiecentra van ZSM (veelal politielocaties) prioriteit. In meerdere focusgroepen is de wens uitgesproken dat BOSZ op termijn niet alleen gebruikt zou moeten worden door politie en OM, maar ketenbreed uitgerold zou moeten worden om beter inzicht te krijgen in de workflow door de strafrechtketen.

2 **Ontwikkelen van een integraal overzicht en ketenvolgnummer**

Een oplossing die volgens experts zou helpen maar vooralsnog niet in de praktijk is gebracht, is het ontwikkelen van een integraal overzicht en bijbehorend ketenvolgnummer. Gezien het feit dat organisaties in de strafrechtketen verschillende belangen en dus ook verschillende (prestatie)indicatoren hanteren, is het wellicht een brug te ver om één nummer te ontwikkelen dat alle BVH-nummers, parketnummers, et cetera vervangt. Maar een aanvullend ketenvolgnummer zou ertoe moeten leiden dat de ketenorganisaties veel sneller kunnen achterhalen in welke fase van de keten een zaak/verdachte zich bevindt, en daarmee een goed instrument kunnen zijn om sturing binnen de strafrechtketen te verbeteren. Dit ketenvolgnummer gaat verder dan het Stafrechtketennummer (SKN) - het nummer waaronder verdachten en veroordeelden uniek worden aangeduid - zoals dat nu al bestaat omdat het niet alleen betrekking heeft op de verdachte (persoon) maar onderscheid maakt naar verschillende zaken. Een persoon met één SKN kan dus verschillende ketenvolgnummers hebben.

Zo'n nummer op zichzelf is nog geen oplossing voor alle cijfermatige knelpunten. Meer nog dan verschillende nummers is er namelijk sprake van verschillende definities, tijdsperiodes en teleenheden. Het zorgen voor aansluiting tussen in- en uitstroom kan niet zonder het maken van eenduidige afspraken over deze aspecten en ervoor zorgen dat de ketenpartners elkaar informeren.

4.8.6 Oplossingsrichtingen

4.9 Retourstroom van OM naar politie is onbekend

4.9.1 Constatering AR

"De politie registreert de zaken die naar het OM gaan als 'ingezonden aan OM'. Uit ons onderzoek is duidelijk geworden dat het OM veel zaken niet in behandeling neemt (en niet registreert), maar terugstuurt naar de politie om aangevuld of om geseponeerd te worden. Met het terugsturen wil het OM bereiken dat de verantwoordelijkheid voor kwaliteit van de processen-verbaal bij het regiokorps ligt. De politie registreert deze retourzaken van het OM niet en niet bekend is of zaken alsnog aangevuld worden. Ook het OM registreert zijn retourzendingen niet en bewaakt ook niet of deze zaken later alsnog binnenkomen." Het oordeel van de AR luidt als volgt: "De mate waarin deze uitstroom ongewenst is kunnen we niet beoordelen. Wel vinden we het ongewenst dat deze uitstroom nergens zichtbaar is en niet bewaakt wordt."[34]

4.9.2 Context

Het feit dat retourzendingen niet of nauwelijks worden geregistreerd, werd door vrijwel alle experts bevestigd. Alleen in Amsterdam, waar zowel politie als OM al aangesloten zijn op BOSZ, werd dit niet als knelpunt ervaren. In BOSZ kan het OM een zaak retour sturen richting de dossiereigenaar bij politie, aangeven waarom dat is gebeurd en (indien gewenst) een vervolgactie aanmaken. In (de oude politieregio) Midden- en West-Brabant gebruikt men een eigen tool (Excel-lijst) om de retourstromen in te registeren. Deze tool is ontwikkeld als tijdelijke oplossing, maar werkt volgens betrokkenen wel goed.

4.9.3 Onderliggende oorzaken

1 **Onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de monitoring van retourzaken**

Als het OM zaken retour zendt aan de politie, beschouwt het OM het niet meer als haar verantwoordelijkheid om te monitoren wat er met die retourzaken gebeurt. Het is voor het OM onduidelijk of, en zo ja hoe, de politie eventuele onvolledigheden aanvult, fouten herstelt en de zaken alsnog oppakt. Anderzijds geven politiemedewerkers aan dat retourzaken binnen politie ook niet veel prioriteit hebben en de kans groot is dat deze op de werkvoorraadstapel belanden. De retourzaken worden ook bij de politie niet standaard gemonitord. Dat komt mede omdat de zaken in sommige gevallen door OM naar een centraal punt bij politie worden gestuurd, maar net zo vaak ter attentie van de verbalisant wiens naam op het PV staat. Zowel volgens politiemedewerkers als volgens medewerkers van het OM is onduidelijk wie verantwoordelijk is voor- en de regie moet voeren over retourstromen.

2 **ICT-systemen houden onvoldoende rekening met retourstromen**

De systemen zijn niet ingericht op of ontworpen voor het monitoren van retourstromen. In GPS bijvoorbeeld kan wel worden aangegeven dat sprake is van een retourzending[35],

---

[34] AR 2012, p. 14.

[35] In GPS dient de gebruiker, bij het afkeuren (retourzending) van het PV, verplicht de reden aan te geven in een tekstveld. Vervolgens dient in GPS een brief aangemaakt te worden m.b.t. de retourzending. De

maar GPS kan geen overzicht verschaffen van het aantal zaken dat retour gaat naar politie; GPS geeft wat retourstromen betreft alleen inzicht op zaaksniveau. Compas laat zelfs helemaal geen registratie van retourstromen toe. In de praktijk worden Compas-zaken die in aanmerking komen om geretourneerd te worden bijna altijd geseponeerd, omdat de ervaring heeft geleerd dat die zaken na terugsturen meestal niet meer worden aangeboden. Dat laatste komt mede doordat een gesloten onderzoek vaak ook niet meer opsporingsindicaties heeft om tot een vervolgbare zaak te kunnen komen. Daarnaast worden opnieuw keuzes gemaakt over de inzet van capaciteit. Overigens zou deze oorzaak in de toekomst met de landelijke uitrol van BOSZ verleden tijd moeten zijn.

3 **Retourzendingen geschieden vaak handmatig, zonder enige registratie**
Mede omdat ICT-systemen niet ingericht zijn op retourstromen, boeken OM medewerkers zaken die zij retour zenden aan politie soms niet in. Met andere woorden: retourzendingen zijn veelal handwerk en geschieden vaak vóórdat de zaken in de OM-systemen worden opgenomen (en dus een parketnummer krijgen toegewezen). Op de geleidelijsten bij de PV's wordt vaak handmatig aangegeven waar het aan schort. Overigens is dat met de introductie van BOSZ geen optie meer: aangezien dit een gezamenlijk workflow systeem is van politie en OM, is er altijd zicht op zaken, ook die 'tussen' beide organisaties in zitten en waarbij door de ene organisatie wel een actie is geformuleerd maar door de andere organisatie nog niet zijn opgepakt. Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat in sommige regio's geraamd wordt dat circa 40% van de zaken nog via Compas verloopt en BOSZ vanuit het OM nog handmatig wordt ingevuld. Dit vergroot de kans op fouten.

4.9.4 Afwegingen en conclusies

- Wet- en regelgeving: is bij het onbekend zijn van de retourstroom van OM naar politie niet aan de orde
- Maatschappelijk belang: het tussen wal en schip vallen van zaken levert onzekerheid en onnodige lange doorlooptijd op voor verdachte en slachtoffer en is daarom ongewenst.
- Doelmatigheid: in zaken die retour worden gestuurd zijn al opsporingsinspanningen verricht. Wanneer er vervolgens niet duidelijk is wat er met die zaken gebeurt kan er ook niet gestuurd worden om ze opnieuw aan te bieden. Dit is ongewenst omdat daarmee sprake is van een ondoelmatige inzet van politiecapaciteit.
- Bedrijfsvoering: een op volledigheid en transparantie gerichte bedrijfsvoering beschikt over systemen en processen die ook inzicht geven in retourstromen. Juist in een keten met meerdere overdrachtsmomenten moet dit goed geregeld zijn.

Het onbekend zijn van de retourstroom van OM naar politie is ongewenst vanuit het oogpunt van maatschappelijk belang en doelmatigheid.

4.9.5 Oplossingsrichtingen

1 **Eén volgsysteem**
BOSZ is aan te duiden als een zaakvolgsysteem, dat ook inzicht geeft in retourstromen. In BOSZ vindt in de data geen registratie plaats van de reden voor retourzending. Wel kan de gebruiker in een actie aangeven op welke onderdelen een aanvulling gewenst is. Dit soort

tekst uit het tekstveld wordt automatisch opgenomen in die brief. De brief en PV worden retour gezonden naar de opsporing.

registraties worden vooralsnog niet gemeten. De oplossing zou dus gevonden kunnen worden in een optimalisatie van BOSZ.

4.10 Het OM kan zich niet sluitend verantwoorden

4.10.1 Constatering AR

"Of in de vervolgingsfase het aantal inkomende zaken plus de beginvoorraad in evenwicht is met het aantal uitgaande zaken plus de eindvoorraad kon niet worden vastgesteld omdat het OM geen gegevens kon verstrekken over de voorraden van gewelds- en vermogensmisdrijven." [36]
Dat deze informatie over de werkvoorraad van het OM niet beschikbaar is, zou kunnen samenhangen met het feit dat de AR slechts een specifiek type zaak onderzocht (namelijk alleen gewelds- en vermogensmisdrijven).[37]

4.10.2 Context

Dit knelpunt werd door de experts als niet (meer) belangrijk beschouwd. Volgens sommigen kwam het voorheen met het gebruik van Compas (dat is gebaseerd op fysieke dossiers) wel voor dat zaken administratief niet goed verwerkt waren, maar gebeurt dat nu veel minder omdat GPS uitgaat van digitale dossiers. Overigens is het van belang zich te realiseren dat niet alle zaken met GPS worden verwerkt: volgens het OM worden landelijk tussen de 55% en 65% van de zaken met GPS afgedaan.

4.10.3 Onderliggende oorzaken

1 Zaken worden niet altijd ingeboekt

Het vermoeden bestaat dat zaken niet altijd in de OM-systemen worden ingeboekt, maar (papieren) dossiers soms langere tijd blijven liggen voordat deze digitaal worden geregistreerd. Daarnaast kent men in sommige regio's ook 'balansdagen', waarop men controleert of de werkvoorraad aan fysieke dossiers overeenkomt met de registratie in ICT-systemen, en zo niet, deze wordt bijgewerkt. Het komt namelijk wel voor dat zaken vanuit de politie buiten het afgesproken werkproces bij het OM worden binnengebracht en ergens blijven liggen in de organisatie.

[36] AR 2012, p. 18.

[37] Strikt genomen is dit geen vorm van ongewenste uitstroom, maar wel een knelpunt dat inzicht in de (ongewenste) uitstroom bemoeilijkt.

2 **Retourstromen**

Zoals in § 4.9 al is geconcludeerd, worden zaken die van het OM retour gaan naar politie niet altijd geregistreerd. Soms zullen ze al wel een parketnummer krijgen, maar werken ICT-systemen beperkend omdat het niet mogelijk is op managementniveau het totaal aantal retourstromen te genereren. Als deze zaken als ‘ingestroomd’ bij het OM staan geregistreerd, maar vervolgens niet meer terugkomen van de politie, kan dit het evenwicht in zaken bij OM negatief beïnvloeden.

4.10.4 Afwegingen en conclusies

- Wet- en regelgeving: onbekend of het zich niet sluitend kunnen verantwoorden ook betekent dat wet- en regelgeving in het geding is.
- Maatschappelijk belang: Transparantie en verantwoording mag verwacht worden. Daarmee zijn registratie en controle gewenst. Het ontbreken van een adequate registratie en controleprotocollen (inclusief audits) is ongewenst.
- Doelmatigheid: onduidelijke informatievoorziening vergroot de kans op ondoelmatig gebruik van de capaciteit in de strafrechtketen.
- Bedrijfsvoering: de bedrijfsvoering is op onderdelen niet voldoende en moet in lijn worden gebracht met brengen met de bij de eerdere knelpunten beschreven oplossingen.

Het zich niet sluitend kunnen verantwoorden door het OM is ongewenst vanuit het oogpunt van maatschappelijk belang en doelmatigheid.

4.10.5 Oplossingsrichtingen

Zie genoemde oplossingen m.b.t. registratie en/of (aan-)sluitende verantwoording bij de paragrafen 4.7 tot en met 4.9.

4.11 Belangrijkste bevindingen

Binnen de fase van opsporing en vervolging zijn twaalf knelpunten door de Algemene Rekenkamer aangedragen. Van de door de AR genoemde knelpunten zijn er in de focusgroepen én in de gesprekken zes die door bijna alle gesprekspartners/focusgroepen werden herkend en als belangrijkste zijn genoemd (zie ook bijlage 3):

- screening niet conform de Aanwijzing voor de opsporing
- uitstroom zonder verdachte (uitval tijdens onderzoeksfase)
- classificatie van uitval tijdens onderzoeksfase als politiesepot
- geen betrokkenheid OM bij screening
- technische sepots
- onvoorwaardelijk beleidssepots vanwege oud feit.

Hoewel op het gebied van (aan-)sluitende verantwoording positieve ontwikkelingen plaats vinden zijn onze bevindingen zodanig dat we ook dit belangrijke knelpunt meenemen in de conclusies waarmee het totaal op zeven komt.

5 Berechting

5.1 Inleiding

5.1.1 Rollen van de betrokken organisaties

In de berechtingsfase spelen maar twee ketenpartners een rol: OM en ZM (Zittende Magistratuur). Onder ZM wordt verstaan de Rechtbanken (berechting in eerste aanleg), Gerechtshoven (hoger beroep) en de Hoge Raad (cassatie). Het OM levert de zaken aan bij de ZM, die vervolgens met het OM de zittingen afstemt.

Rechters behandelen de zaak aan de hand van formele en materiële vragen. Beantwoording van deze vragen leidt tot een vonnis met daarin een van de volgende uitspraken:

- Nietigheid dagvaarding
- Onbevoegdheid rechter
- Niet-ontvankelijkheid OM
- Schorsing (geen feitelijke uitstroom)
- Vrijspraak
- Ontslag van alle rechtsvervolging (OVAR)
- Schuldigverklaring zonder strafoplegging
- Schuldigverklaring met strafoplegging.

Tegen een vonnis kunnen rechtsmiddelen worden ingelegd: hoger beroep en cassatie. Na inzet van rechtsmiddelen kunnen in hoger beroep zaken bij de Gerechtshoven worden behandeld. De rechter(s) passen hierbij dezelfde formele en materiële eisen toe als in eerste aanleg bij de Rechtbanken. Bij zaken die in cassatie gaan toetst de Hoge Raad of het recht goed is toegepast en/of het vonnis voldoende is gemotiveerd.

Voor de executie van het vonnis is het Openbaar Ministerie (gezamenlijk met de executiepartners) verantwoordelijk.

5.1.2 Methodologie

De Algemene Rekenkamer heeft maar een beperkt aantal knelpunten in de berechtingsfase geconstateerd. Deze knelpunten betreffen bovendien lage aantallen. In de verkennende gesprekken werd al snel duidelijk dat de problematiek met betrekking tot deze knelpunten een andere is dan in de andere delen van de strafrechtketen en dat er weinig inhoudelijke discussie zou plaatsvinden. Ten opzichte van de andere ketenonderdelen is mede daarom een uitzondering gemaakt wat betreft de aanpak. Ook met het oog op efficiency is er voor gekozen om in plaats van focusgroepen te organiseren diepgaande interviews te voeren. Deze interviews zijn gevoerd bij de Rechtbanken van Amsterdam en Rotterdam. Hierbij is ook gesproken over relatief lange doorlooptijden in de berechtingsfase. In de interviews werd geconstateerd dat binnen de rechtspraak niet de indruk bestaat dat deze overmatig tot lagere straffen leiden.

A. INHOUDELIJKE KNELPUNTEN

5.2 Intrekking van beroeps- en cassatiezaken

5.2.1 Constatering AR

"Bij zaken waarin hoger beroep of cassatie wordt ingesteld worden veel zaken die instromen in een later stadium ingetrokken, nog voordat tot berechting kan worden overgegaan (respectievelijk 15% van de totale uitstroom bij gerechtshoven en 42% van de totale uitstroom bij Hoge Raad). Reden van intrekking is dat veroordeelde bij nader inzien besluit niet in beroep of cassatie te gaan. Hoewel het vonnis in eerste of tweede aanleg van kracht blijft en de zaak dan langs die weg uitstroomt, plaatsen wij wel een kanttekening of dit uit oogpunt van doelmatigheid gewenst is, omdat er veel werk (uitwerking vonnissen, betekeningen, et cetera) achteraf bezien voor niets lijkt te zijn verricht."[38]

5.2.2 Context

Alle uitspraken moeten in een vonnis worden uitgewerkt. In eerste instantie is er sprake van een beperkt vonnis, waarna vervolgens een uitgewerkt vonnis wordt opgesteld als in hoger beroep wordt gegaan.[39] Ongeveer een vijfde van de zaken gaan in hoger beroep. Beroep kan worden aangemeld door de veroordeelde, maar ook door het OM.[40] De rekenkamer en ook de geïnterviewde experts geven echter aan dat het knelpunt zich vooral voordoet bij zaken waar de veroordeelde in beroep gaat. Veel genoemde redenen voor een verdachte om in hoger beroep te gaan zijn bijvoorbeeld[41]:

- Veroordeelde is het oneens met de strafmaat;
- Veroordeelde is van mening onschuldig te zijn;
- Veroordeelde heeft gevoel van onrechte behandeling.

Veroordeelden hebben na uitspraak van het vonnis 14 dagen de tijd om in hoger beroep te gaan.[42] Om niet 'onnodig' een vonnis uit te werken, wachten rechtbanken in de praktijk meestal tot de 14 dagen zijn verstreken voordat het vonnis compleet wordt uitgewerkt.

Intrekking van beroeps- en cassatiezaken gebeurt geregeld.[43] Intrekking is tot aan het begin van de inhoudelijke behandeling van het rechtsmiddel mogelijk.[44] Wanner hoger beroep wordt ingetrokken, gebeurt dit in ongeveer de helft van de gevallen vóór en in de andere helft ná de uitwerking van het vonnis. Veel zaken worden dus al ingetrokken voordat veel werk (uitwerking van het vonnis, plannen van zittingen, etc.) is verricht. De redenen voor intrekking van beroeps- en cassatiezaken worden niet geregistreerd omdat deze ook niet hoeft te worden aangegeven bij de intrekking. Wel is van de Rechtspraak een indicatie van de mate van voorkomen ontvangen. Circa 20% van de intrekkingen door de verdachte gebeurt binnen de termijn van 14 dagen (NB dit is dus nog voordat de rechtbank

---

[38] AR 2012, p. 22.

[39] Zie art. 410 en 410a Sv.

[40] Zie art. 404 Sv.

[41] Voor een volledig overzicht zie art. 404 Sv e.v.

[42] Zie art. 408 Sv.

[43] Rond een vijfde van de beroeps- en cassatiezaken.

[44] Art 453, lid 1 Sv.

de eventuele uitwerking in gang zet). Van de resterende werkvoorraad wordt geraamd dat circa de helft van de vonnissen wel wordt uitgewerkt en de andere helft van de vonnissen niet omdat later alsnog intrekking plaats vindt. Als AEF een raming doet op basis van de gegevens van het AR en deze opgave dan zou dit 0,03% van de beschikbare capaciteit betreffen.

5.2.3 Onderliggende oorzaken

Veroordeelden hebben maar 14 dagen de tijd om over beroep of cassatie na te denken: na 14 dagen zonder aanmelden van beroep/cassatie is het oordeel automatisch onherroepelijk. Dit leidt tot een aantal effecten.

1 **Termijnoprekking als strategie**

Vaak wordt standaard beroep aangemeld door de advocaat om tijd te winnen om met de cliënt over de vervolgstappen te overleggen. Heeft men überhaupt kans op succes in hoger beroep? Is men het eens met de strafmaat? Biedt een uitgewerkt vonnis nog mogelijkheden? In principe is dit een legitieme behoefte, de vraag is of de wettelijke termijnen niet voldoende ruimte geven om deze stappen te overleggen.

Daarnaast geven Rechtbanken aan dat termijnoprekking voor tactische doeleinden gebruikt wordt. Voorbeelden die zijn genoemd zijn o.a. gevallen van verkregen vermogen. Het oprekken van termijnen kan dan als middel worden gebruikt om tijd te winnen om dit vermogen in veiligheid te brengen. Termijnoprekking kan ook als tactiek worden gebruikt om een kans op verjaring te bevorderen.

2 **Veroordeling in verstek**

Personen die in verstek zijn veroordeeld (bijvoorbeeld vanwege onvindbaarheid, geen GBA-adres of verblijf in het buitenland) gaan vaak in hoger beroep wanneer zij het oordeel voor het eerst vernemen. Dit wordt gedaan om tijd te winnen: door aanmelden van hoger beroep kunnen de termijnen dusdanig worden opgerekt dat voor de in verstek veroordeelde tijd blijft om te begrijpen waarover de zaak of de veroordeling gaat. In gevallen waar voor de veroordeelde na studie van de betreffende documenten snel duidelijk is dat de veroordeling terecht is, of dat hij geen kans ziet in hoger beroep, wordt het beroep vaak weer ingetrokken.

3 **Behoefte aan uitgewerkt vonnis**

Een doel van in beroep gaan, is soms het verkrijgen van een uitgewerkt vonnis – waarna op basis van nieuwe inzichten wederom besloten kan worden om het beroep in te trekken. Ook komt het voor dat veroordeelden in eerste instantie niet in beroep willen gaan, maar alleen het uitgewerkte vonnis willen hebben.

5.2.4 Afwegingen en conclusies

- Wet- en regelgeving: de intrekking van beroeps- en cassatiezaken is vanuit wet- en regelgeving expliciet mogelijk en daarmee niet ongewenst.
- Maatschappelijk belang: vanuit het oogpunt van maatschappelijk belang is deze vorm van uitstroom grotendeels gewenst. Als op basis van nader inzicht (bijvoorbeeld door het uitgewerkte vonnis) besloten wordt om het beroep in te trekken, is dit gewenst. Ook is het uitwerken van een vonnis algemeen in het maatschappelijk belang, omdat burgers recht hebben op een onderbouwing van het oordeel. De inzet van beroep en cassatie voor tactische doeleinden (termijnoprekking) kan als kwestieus beoordeeld worden.
- Doelmatigheid: de intrekking van beroeps- en cassatiezaken is ongewenst wanneer er veel werk verricht is dat later niet tot een behandeling van de zaak in hoger beroep of cassatie

leidt. Omdat het om geringe aantallen gaat, lijkt deze verspilling van capaciteit echter verwaarloosbaar. Hier is geen sprake van ongewenste uitstroom.

- Bedrijfsvoering: Ongewenst is dat niet inzichtelijk is hoeveel tijd wordt besteedt aan dit knelpunt en wat precies de reden voor intrekking is. Registratie hiervan zou overigens wel weer extra administratieve lasten veroorzaken.

Op basis van de afwegingen beoordelen we deze uitstroom niet als ongewenst. Wel ongewenst is het feit dat niet inzichtelijk is wat de motivatie is voor de uitstroom.

5.2.5 Oplossingsrichtingen

Hoewel uit het onderzoek van AEF naar voren komt dat het hier niet om een echt knelpunt gaat kunnen de volgende oplossingen nog worden aangedragen.

1 **Overwegen verandering van termijnen**

Een deel van de beroepsaanmeldingen dient alleen om tijd te winnen om over mogelijke vervolgstappen te beraden. De vraag is of de 14 dagen in het huidige stelsel voldoende zijn, vooral in zaken met veroordeling in verstek. Er zou dus overwogen kunnen worden om de termijnen standaard te verlengen, of bijvoorbeeld alleen voor veroordelingen in verstek. Dit zou kunnen helpen om het aantal ingetrokken beroepen/cassaties te verlagen. Er dient echter rekening gehouden te worden met de omvang van dit probleem: wordt er in deze gevallen dusdanig veel werk ‘voor niets’ verricht dat het een verandering van termijnen rechtvaardigt?

2 **Standaard uitwerking van alle vonnissen**

Vanuit oogpunt van maatschappelijke gewenstheid zou er voor gekozen kunnen worden om standaard alle vonnissen uit te werken. Bovendien zouden hierdoor minder mensen in beroep gaan (en zou daarmee ook het aantal ingetrokken beroepen omlaag gaan). Dit zou dan een geringe besparing later in de keten (hof) opleveren, maar wel aan de voorkant enige kosten veroorzaken. Vanuit doelmatigheidsperspectief is de vraag daarentegen of dit niet onwenselijk is (verspilling capaciteit).

5.3 Niet-ontvankelijkheid van het OM

5.3.1 Constatering AR

Niet-ontvankelijkheid van het OM (0,3% van de instroom) wordt door de Algemene Rekenkamer als ongewenst gezien: “*Niet-ontvankelijkheid van het OM is uitstroom die ongewenst is, omdat de rechter de zaak bij correct en tijdig handelen wel inhoudelijk zou hebben behandeld. Er kan sprake zijn van verjaring, maar ook van bezwaren tegen de wijze waarop de Officier van Justitie leiding heeft gegeven aan het opsporingsonderzoek, of van onrechtmatig verkregen bewijs.*”[45]

5.3.2 Context

De rechter kan het OM onder andere niet-ontvankelijk verklaren indien het strafbare feit is verjaard, verdachte al eens voor hetzelfde feit is veroordeeld (ne bis in idem), verdachte is overleden, of de beginselen van goede procesorde niet zijn nageleefd. Volgens de experts

45 AR 2012, p. 21.

komt niet-ontvankelijkheidverklaring van het OM vanwege de redenen die de AR noemt nauwelijks voor:

- De verjaringstermijnen zijn de afgelopen jaren opgerekt en per 1 april 2013 kunnen bijvoorbeeld ernstige gewelds- en zedendelicten helemaal niet meer verjaren.[46]
- “Bezwaren tegen de wijze waarop de Officier van Justitie leiding heeft gegeven aan het opsporingsonderzoek” verwijst waarschijnlijk op schending van de beginselen van de goede procesorde. Indien sprake is van onrechtmatig verkregen bewijs kan de rechter ook op deze grond het OM niet-ontvankelijk verklaren in zijn vervolging. In de jurisprudentie staat herstel van dergelijke schendingen echter voorop en zal de rechter slechts in zeer uitzonderlijke gevallen besluiten tot niet-ontvankelijkheidverklaring: vaker besluit hij tot uitsluiting van het bewijs of past hij strafvermindering toe.[47]

5.3.3 Onderliggende oorzaken

1 **Verjaring**

Volgens de rechtbanken en het OM komt verjaring nauwelijks meer voor. De verjaringstermijnen zijn recent opgerekt; in de praktijk wordt verjaring dan ook als nauwelijks voorkomend ervaren. Ook zal verjaring meestal niet aan de orde zijn, omdat overschrijding van de redelijke termijn in het algemeen leidt tot een aanpassing van de strafmaat (toepassing van strafvermindering). Gevallen die wel met verjaring te maken hebben zijn veelal de samenloop met lichtere delicten. Deze lichtere delicten kunnen verjaren maar de indruk bestaat dat de zwaardere delicten daarmee niet uitstromen.

2 **Kwaliteitsmanagement/waarborging rechtsstaat**

In gevallen waar bijvoorbeeld de Officier van Justitie slecht leiding heeft gegeven aan het onderzoek of fundamentele rechten van de verdachte zijn geschonden, kan het OM niet-ontvankelijk verklaard worden. Dit gebeurt echter alleen in zeer uitzonderlijk gevallen. Het feit dat niet-ontvankelijkheidverklaring dan mogelijk is, achten de medewerkers van de rechtbanken gewenst. Dit is dan een instrument voor kwaliteitsmanagement en dient bovendien om de rechtsstaat te waarborgen: een essentieel onderdeel van het systeem.

46 Wet van 15 november 2012 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de aanpassing van de regeling van de vervolgingsverjaring (Stb. 2012, 572) en Besluit van 13 december 2012 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 15 november 2012 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de aanpassing van de regeling van de vervolgingsverjaring (*Stb.* 2012, 655).

47 Vgl. bijvoorbeeld het bekende Afvoerpijparrest (HR 30 maart 2004, NJ 2004, 376 sub 3.5).

3 **Niet-ontvankelijkverklaring als instrument voor administratieve beëindiging van zaken**

Volgens de gesprekspartners bij de Rechtbanken kan een andere oorzaak voor het niet-ontvankelijk verklaren van het OM het gebruik hiervan als instrument voor andere doeleinden, m.n. voor de administratieve afronding van een zaak, zijn. In sommige gevallen is er een soort van mediatie buiten de zitting ontstaan, waardoor een verdere behandeling van de zaak niet nodig c.q. wenselijk is. In die gevallen komt het incidenteel voor dat de rechter een niet-ontvankelijkverklaring gebruikt om de zaak administratief af te ronden.

5.3.4 Afwegingen en conclusies

- Wet- en regelgeving: in gevallen waar deze rechten van een verdachte geschonden worden of slecht leiding is gegeven aan het onderzoek, ziet de wet de mogelijkheid voor om het OM niet-ontvankelijk te verklaren. De rechtsstaat beschermt hiermee de burger. Deze vorm van uitstroom is vanuit dit oogpunt daarom gewenst.
- Maatschappelijk belang: gewenst zie ook hierboven.
- Doelmatigheid: verwaarloosbaar en daarmee gewenst
- Bedrijfsvoering: het huidige gebruik van 'niet-ontvankelijkverklaring OM' laat in sommige gevallen onduidelijk zien wat de precieze reden van uitstroom is. In termen van verantwoording zou het daarom beter zijn om te kunnen differentiëren tussen verschillende redenen van niet-ontvankelijkverklaringen OM.

Op basis van de afwegingen ten aanzien van wet- en regelgeving, doelmatigheid en bedrijfsvoering beoordelen we deze uitstroom niet als ongewenst. Wel ongewenst is het feit dat niet inzichtelijk is wat de motivatie is voor de uitstroom: vanuit verantwoordingsperspectief is dit daarom ongewenst.

5.3.5 Oplossingsrichtingen

Omdat rechtbanken en het OM de "niet-ontvankelijkheid van het OM" niet als probleem zien (ook omdat het maar 0,3% van de zaken betreft), is er niet veel behoefte aan het 'oplossen' van deze situatie. Wel kunnen een aantal punten aangepakt worden, die een grotere problematiek betreffen die wederom invloed hebben op niet-ontvankelijkheid OM.

1 **Registratie**

Een groot deel van de oorzaken van het door de Rekenkamer geconstateerde knelpunt heeft te maken met registratie. Omdat er veel verschillende gevallen onder de term 'niet-ontvankelijkverklaring OM' vallen, kan het erop lijken dat een groot deel van deze gevallen te maken heeft met gebrekkige kwaliteit of verjaring. Zoals in de oorzaken wordt aangegeven hoeft dit echter niet per se zo te zijn. Een registratiesysteem dat meer nauwkeurigere opties voor redenen van beëindigen van een zaak toelaat, zou helpen een beter zicht te krijgen op waarom het OM in bepaalde gevallen niet-ontvankelijk is verklaard. Ook hier geldt dat een overweging om het registratiesysteem te veranderen goed in verhouding gezet moet worden met de omvang van het probleem.

B. KNELPUNTEN M.B.T. REGISTRATIE EN/OF (AAN-)SLUITENDE VERANTWOORDING

5.4 Rechtbanken kunnen zicht niet sluitend verantwoorden

5.4.1 Constatering AR

Rechtbanken kunnen zich niet sluitend verantwoorden (in- en uitstroomcijfers sluiten niet aan). Het verschil tussen in- en uitstroom bedraagt -482. Bij de gerechtshoven en de Hoge Raad is er (nagenoeg) sprake van evenwicht.[48]

5.4.2 Context

De AR constateert dat meer zaken uitstromen dan instromen. In verhouding tot een totaalvolume van ca. 60.000 zaken per jaar is het verschil van 482 zaken overigens relatief gering (0,8%). Rechtbanken geven daarnaast aan dat zij voor deze cijfers afhankelijk zijn van het OM.

5.4.3 Onderliggende oorzaken

1 **Registratie: tijdsverschil meetperiode**

De Rechtbanken geven aan dat door tijdsverschillen in meetperiodes een klein verschil in voorraadstanden kan ontstaan. Dat kan met name ook ontstaan door RM-akkoorden en splitsten van zaken. Na het tekenen van een vonnis dient dit vonnis binnen 14 dagen in het system te worden verwerkt (‘RM-akkoord’). In enkele gevallen kan de tijd tussen tekenen vonnis en verwerken in het systeem vanwege allerlei administratieve omstandigheden echter duidelijk langer duren (bijvoorbeeld meer dan een jaar). In deze gevallen zou het mogelijk zijn dat de RM-akkoorden in een ander boekjaar worden geboekt dan het tekenen van het vonnis. Rechtbanken geven echter aan dat zij actief sturen op het tijdig verwerken van RM-akkoorden. Wanneer een zaak gesplitst wordt, kan het voorkomen dat één feit behandeld wordt en daarvoor een oordeel volgt en dat het andere feit later bezien wordt.

5.4.4 Afwegingen en conclusies

- Wet- en regelgeving: de wet- en regelgeving vraagt van ketenpartners dat ze zich moeten kunnen verantwoorden. onverklaarbare verschillen tussen in- en uitstroom zijn in deze zin ongewenst.
- Maatschappelijk belang: het is in het maatschappelijke belang dat rechtbanken zich sluitend kunnen verantwoorden.
- Doelmatigheid: minimaal.
- Bedrijfsvoering: voor de bedrijfsvoering is de ontbrekende aansluiting van in- en uitstroomcijfers ongewenst, alhoewel het om een gering aantal zaken gaat.

Ook voor dit knelpunt geldt dat de uitstroom inhoudelijk niet per se ongewenst is. Wel is de ontbrekende inzichtelijkheid van de uitstroom en het daaraan verbonden gebrek aan verantwoording ongewenst.

5.4.5 Oplossingsrichting

Niet van toepassing.

5.5 Belangrijkste bevindingen

Binnen de berechtingsfase zijn drie knelpunten door de Algemene Rekenkamer geconstateerd. Geen van deze knelpunten leidt tot ongewenste uitstroom. Wel is onvoldoende inzichtelijk wat de motivatie is voor de uitstroom in deze knelpunten en is deze situatie vanuit verantwoordingsperspectief ongewenst.

[48] AR 2012, p. 22.

6 Executie

Vooraf maken we bij dit hoofdstuk de opmerking dat nog nader onderzoek plaats vindt (zie ook paragraaf 6.1.2). Dit onderzoek betreft een dossieronderzoek. Dit kan nog aanvullende observaties genereren.

6.1 Inleiding

6.1.1 Rollen betrokken organisaties

De executieketen heeft tot doel de straffen die door de rechter zijn opgelegd (of OM-afdoeningen) uit te voeren. Tot op heden was het Openbaar Ministerie verantwoordelijk voor de uitvoering. Binnenkort zal hier een wijziging in optreden waarbij de minister verantwoordelijk wordt. Het onderzoek moet dan ook worden bezien in de context waarbij deze overgang zal plaatsvinden. Het OM heeft nu nog binnen de executieketen de regierol. Zodra een vonnis of beschikking beschikbaar is geeft het OM de uitkomst – veelal via het CJIB – door aan organisaties die de executie ter hand nemen. Voor vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen (volwassenen en jongeren) is de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) de uitvoerende organisatie. Geldsancties (tot stand gekomen via een vonnis van de rechter, een OM-strafbeschikking of een transactiebeschikking van het OM) worden geïnd door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Ook is het mogelijk dat taak- of werkstraffen worden opgelegd of personen onder toezicht worden geplaatst. De uitvoering hiervan gebeurt door drie reclasseringsorganisaties. Het Leger des Heils (LdH) houdt zich vooral bezig met trajecten van dak- en thuislozen, de stichting verslavingsreclassering GGZ (SVG) met veroordeelden die gebruik maken van verslavende middelen en tenslotte is er de Reclassering Nederland (RN) die zich op de overige veroordeelden richt. LdH en SVG hebben zowel jongeren als volwassenen in hun doelgroep. Overige jeugdsancties (met uitzondering van financiële sancties) lopen via de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK, zie ook het hoofdstuk over jeugd). De politie heeft executietaken voor zover het gaat om het traceren van veroordeelden, het betekenen van vonnissen en mededelingen, als meldpunt of bijvoorbeeld als een arrestatie nodig is om een vonnis uit te voeren. Daarnaast kan de politie (samen met de reclassering) medetoezicht uitvoeren als er bijvoorbeeld sprake is van contact- of gebiedsverboden.
In de executieketen zijn het OM, de politie en de reclasseringsorganisaties in regio's georganiseerd[49]. Het CJIB en de DJI zijn landelijke georganiseerd. Het DJI houdt bij de plaatsing van gedetineerden wel zoveel mogelijk rekening met de woonplaats van de gedetineerde. Met name richting het einde van voldoen van de vrijheidsstraf.

Het CJIB is daarnaast doorgeefluik van informatie tussen het OM en de uitvoerende organisaties. Hierbij richt het zich op volwassenen. Informatie over jongeren wordt nu nog door het OM aan de RvdK direct doorgegeven. Niet alle informatiestromen verlopen via het CJIB. Bijvoorbeeld vonnissen omtrent personen die al in hechtenis zitten worden door het OM rechtstreeks doorgegeven. Behalve informatie aan uitvoerende organisaties stelt het CJIB ook informatie beschikbaar aan de politie als het gaat over (opsporings)werkzaamheden die nodig zijn voor de executie.

[49] De Rechtspraak is eveneens regionaal georganiseerd.

Tenslotte is er nog de Justitiële Informatiedienst (JustID). De Justitiële Informatiedienst ondersteunt de partners in de keten op twee manieren, namelijk bij het opbouwen van de persoonsinformatie gedurende het traject door de keten en bij het ontsluiten van de persoonsinformatie ten behoeve van het primaire proces van de ketenpartners. De benodigde informatie kan komen uit eigen bronnen, systemen die door de Justitiële Informatiedienst worden beheerd, maar ook door te verwijzen naar andere bronnen in de keten waar informatie over de persoon aanwezig is.

6.1.2 Methodologie

De Algemene Rekenkamer heeft ten aanzien van de executiefase verschillende knelpunten geconstateerd. Deze knelpunten gaan deels over het koppelvlak tussen partners, deels over de informatievoorziening en betreffen deels de effecten van eerdere handelingen in de keten. Uit het rapport van de Algemene Rekenkamer zijn de belangrijkste knelpunten beschreven en voorgelegd aan de begeleidingscommissie. Daarna zijn ze voorgelegd aan focusgroepen. Om hier goed inzicht in te verkrijgen, hebben wij ervoor gekozen om de diverse ketenpartners in twee focusgroepen uit te nodigen. Aanvankelijk was beoogd de focusgroepen ook in de vier regio's te organiseren. Voor de focusgroepen in de executieketen is dezelfde aanpak gehanteerd als bij opsporing en vervolging. Door de deelnemers is per knelpunt aangegeven of het voor hen belangrijk was. Van de knelpunten waarvan werd aangegeven dat die belangrijk werden gevonden zijn vervolgens de oorzaken geïnventariseerd. Vervolgens zijn de belangrijkste oorzaken gerangschikt en voor de belangrijkste oorzaken de oplossingen besproken (zie ook de bijlage).
Uit de gesprekken kwam naar voren dat regionale verschillen op zich minder een probleem zouden zijn binnen de executieketen. Er is eerder als naar verschillende knelpunten gekeken. Hierbij bestond de indruk dat onvolkomenheden uit eerdere fases in de strafrechtketen leiden tot uitvoeringsproblemen tijdens de executiefase. Dergelijke informatie is met name te traceren als naar individuele voorbeelden wordt gekeken. Daarom is besloten om dossieronderzoek te doen. Dit onderzoek loopt momenteel nog. In de bijlage zijn de deelnemers aan de focusgroepen opgenomen. In de rapportage maken we onderscheid naar inhoudelijke knelpunten en knelpunten die betrekking hebben op de verantwoording en informatievoorziening.

A. INHOUDELIJKE KNELPUNTEN

6.2 Executieverjaring

6.2.1 Constatering AR

"Een deel van de uitstroom in de tenuitvoerleggingsfase achten we echter ongewenst. In de tenuitvoerleggingsfase stromen namelijk nog relatief veel zaken door executieverjaring uit de keten. Bij de door het CJIB uitgezette vrijheidsstraffen gaat het om 2.460 gevallen, 16% van de totale uitstroom en bij boetevonnissen om 1.508 gevallen, wat neerkomt op 14% van de uitstroom. In deze zaken hebben politie, OM, rechtspraak en tenuitvoerleggende organisaties veel energie gestoken zonder dat het tot het beoogde vervolg heeft geleid. Dit is ongewenst."[50]

[50] AR 2012, p. 25.

6.2.2 Context

Bovenstaand knelpunt is de algemene constatering die ten aanzien van de uitkomst wordt gemaakt. Vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie is opgemerkt dat voor vrijheidsstraffen bij personen die al vast zitten geen mededeling via het CJIB wordt verstuurd. Circa de helft van de veroordelingen zou personen in voorlopige hechtenis betreffen. Hiermee zou het percentage expiraties ongeveer halveren. Voor de uitvoering van een straf heeft de overheid een afgebakende tijd om deze uit te voeren. Afhankelijk van de aard en zwaarte van de straf verschilt de termijn. Alleen executeerbare vonnissen kunnen uiteindelijk verjaren in de vorm van executieverjaring. Een vrijheidsstraf moet altijd onherroepelijk worden om executeerbaar te zijn. Een geldboete echter niet. Als een niet onherroepelijke vrijheidsstraf verjaart, is er sprake van vervolgingsverjaring en niet van executieverjaring. Bij het executeren van een straf geldt wel als voorwaarde dat de veroordeelde op de hoogte is van de uitspraak dan wel had kunnen zijn. Dit vergt betekening in persoon van de kennisgeving als de betrokkene niet eerder op de hoogte was gebracht. Ook als iemand verdacht wordt van een strafbaar feit en wordt gedagvaard voor een zitting dan dient deze dagvaarding in persoon te worden betekend. Zodra de dagvaarding is betekend dan wordt verondersteld dat betrokkene van de zitting had kunnen weten en is betekenen van het vonnis niet meer vereist.
Als het om boetevonnissen gaat wordt het vonnis of de OM-afdoening door het OM aan het CJIB doorgegeven die vervolgens de inning ter hand neemt. Als het om een lopende vrijheidsstraf, taakstraf of toezichtstraject gaat informeert het CJIB de DJI en de reclasseringsorganisaties. Deze organisaties voeren de ten uitvoering van de straf uit.

Recente ontwikkelingen

Binnen de executieketen vinden diverse ontwikkelingen plaats. De verantwoordelijkheid voor de executie gaat over naar de minister. Ter voorbereiding hierop is het programma Uitvoering Strafrechtelijke Beslissingen (USB) ingericht. Via USB lopen verschillende initiatieven. In het kader van dit onderzoek zijn vooral de volgende trajecten van belang. Voor de informatievoorziening wordt een Administratie en Informatie Centrum Executie (AICE) opgezet. Hier wordt alle informatie omtrent executie verzameld. Doel is dat het AICE niet alleen informatie gaat verzamelen en doorgeven maar ook afwijkingen gaat controleren en terugkoppelen aan degenen die over de informatie gaan. Daarnaast wordt gewerkt aan de ontwikkeling van de Centrale Voorziening Executie (CVE). Hierin wordt het huidige opsporingsregister opgenomen en is beoogd tekortkomingen van het OPS op te lossen. Momenteel wordt door het WODC een monitor ontwikkeld waarmee de prestaties met kritieke prestatie indicatoren inzichtelijk worden gemaakt. De monitor is naar verwachting eind 2013 uitontwikkeld. Ook is vanuit het programma USB een werkgroep ingericht die verkent welke verbetermogelijkheden er bestaan rond het proces van betekenen.

6.2.3 Onderliggende oorzaken

Bij het niet-succesvol executeren van een straf speelt met name de vindbaarheid van de betrokkene een cruciale rol. De oorzaak voor het onvindbaar zijn kan overigens liggen in bewust gedrag van de veroordeelde. Bijvoorbeeld omdat iemand bewust naar het buitenland is gegaan. Bij het niet vinden van een persoon kunnen de volgende aspecten aan de orde zijn.

1 **Betekenen in persoon**

Door alle gesproken personen is dit punt aangedragen als een belangrijke oorzaak. Het lukt niet om een dagvaarding in persoon of per post te betekenen ten tijde van de vervolgingsfase. Effect hiervan kan zijn dat personen niet komen opdagen bij een zitting en

vervolgens bij verstek worden veroordeeld of dat het vonnis nog niet executeerbaar is (tenzij het een geldboete is). Betekening dient in dat geval plaats te vinden na de uitspraak.

2 **Structurele onduidelijkheid over de verblijfplaats**
In het verlengde van het eerste punt wordt door iedereen het effect van de onduidelijkheid over de feitelijke verblijfplaats genoemd. Dit effect blijkt ook uit de instroom in het Opsporingsregister (OPS). Ieder jaar registreert het CJIB circa 50.000 zaken (dit betreft alle opgelegde sancties) in het OPS. Een aanzienlijk deel stroom relatief snel weer uit maar dit impliceert dat hier relatief veel tijd en energie aan besteed wordt. De communicatie tussen ketenpartners over de verblijfplaats gebeurt aan de hand het GBA-adres. Als een ketenpartner een veroordeelde niet kan vinden wordt vaak een protocol gevolgd om alsnog contact te krijgen. De ketenpartners ondernemen hierbij zelfstandig stappen om de feitelijke verblijfplaats te traceren maar eventuele herstelacties blijven bij de ketenpartner "hangen". Dit gebeurt op verschillende plekken in het proces. Het OM kan een uitspraak in persoon betekenen aan de hand van een lokaal initiatief en registreert de bevindingen in vrije velden in GPS of Compas maar geeft vervolgens niet de juiste gegevens aan het CJIB, het GBA-adres door.

De onduidelijkheid over de verblijfplaats heeft vervolgeffecten. Als een persoon niet traceerbaar is wordt er afhankelijk van de fase in het werkproces overigens op verschillende manieren omgegaan met het vinden van de betrokken persoon. Als een persoon die een vrijheidsstraf moet ondergaan zich niet meldt bij de DJI, gaat de politie aan de slag om de betrokkene op te sporen. Indien de politie een persoon meerdere malen niet aantreft op het GBA-adres dan wordt de betrokkene in het OPS opgenomen. Voor een taakstraf of toezicht worden door de reclassering personen aangeschreven via de reguliere post, navraag gedaan bij het ketenpartners of huisbezoek afgelegd. Hierbij speelt dat de reclassering rekening houdt met twee aspecten: 1- separate financiering van niet-gestarte toezichten of taakstraffen is niet mogelijk (in de kostprijs is uitval een niet-variabele component) en 2- de periode waarbinnen een toezicht of taakstraf worden uitgevoerd worden niet extra aangepast als gevolg van een zogenaamde no-show (in de vastgestelde norm is uitval een vaste component). Hiermee ontstaat een prikkel om zaken die niet makkelijk zijn uit te voeren weer te retourneren naar het OM. Dit laat overigens onverlet dat de reclassering erna streeft om lastige vonnissen tot een goed einde te brengen en gedragsverandering bij veroordeelden te realiseren. De hiervoor beschreven retourstroom van de reclassering naar het OM leidt tot herwerk, vertraging en verhogen op termijn de kans op executieverjaring. Door de deelnemers aan de focusgroepen is ook met name dit laatste effect als lastig aangedragen.

3 **Voorrang van straffen**
Een derde oorzaak die naar voren is gekomen is de voorrang die zwaardere straffen krijgen op lichtere straffen. Hierbij spelen twee sub-oorzaken een rol:

- Bij de uitvoering van straffen doet zich de situatie voor dat een veroordeelde meerdere straffen tegelijkertijd moet ondergaan. Hierbij kan de veroordeelde voor de zwaarste straf in detentie zitten waarbij lichtere straffen worden geëxecuteerd na afloop van de zwaardere straf. Het komt voor dat tijdens de executie van de zwaardere straf de lichtere straf verloopt of dat niet bekend is dat er nog een lichtere straf openstaat.
- Na-ijlen van vonnissen. Een tweede element hierbij is het na-ijlen van vonnissen. Niet altijd is een vonnis tijdig in het bezit van de DJI. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren omdat een vonnis onherroepelijk is. Zodra de DJI aan de re-integratie van een afgestrafte begint zal er een programma worden opgesteld. Naarmate het programma verder verstrijkt krijgt de betrokkene een lichter regime waarbinnen de re-integratie plaats vindt en worden

afspraken gemaakt met sociale partners (gemeente / sociale dienst, reclassering, schuldhulpverlening, woningcorporaties). Als een klein vonnis pas later in het traject beschikbaar is moet een afweging worden gemaakt of de re-integratie tijdelijk wordt stil gelegd of dat de lichte straf niet wordt geëxecuteerd en teruggestuurd naar het CJIB.

6.2.4 Afwegingen en conclusies

Bij de afwegingen kunnen de volgende observaties worden genoemd:

- Wet- en regelgeving: In de wet staat omschreven wanneer zaken expireren wegens executieverjaring. Expiratie vindt om die reden altijd plaats conform wet- en regelgeving. Met name de oorzaken die gerelateerd zijn aan het gedrag van de betrokkene zijn ongewenst. Dit kan niet door de wet- en regelgeving ondervangen worden.
- Maatschappelijk belang: Vanuit het maatschappelijke belang bezien is er ook sprake van ongewenstheid. Als het niet lukt om een opgelegde straf te executeren wordt uiteindelijk het signaal afgegeven dat het klaarblijkelijk loont om je te zoveel mogelijk te onttrekken aan meewerking. Hierbij geldt dat het denkbaar is om bij meerdere vonnissen voorrang te geven aan zwaardere straffen. Ook kan het bewust beleid zijn om personen die in het buitenland zijn niet actief op te sporen. Daarmee is de executieverjaring een gewenst neveneffect.
- Doelmatigheid: Dit punt is evident ongewenst. Er is veel tijd, geld en energie door overheidsdiensten besteed binnen de strafrechtketen. Het uiteindelijke doel wordt niet gerealiseerd.
- Bedrijfsvoering: In termen van bedrijfsvoering speelt enerzijds de transparantie en anderzijds de volledigheid een rol. Vanuit het oogpunt van de bedrijfsvoering speelt onder andere dat het doorgeven van informatie die onvoldoende bruikbaar is een belangrijke rol. Ook het niet tijdig bekend zijn van informatie veroorzaakt vervolgeffecten later in de keten waardoor niet altijd duidelijk is wat nu precies de status is. Met name dit laatste punt raakt de transparantie en het onvoldoende verantwoorden van gemaakte keuzes.

Algemeen kan worden geconstateerd dat voor alle vier afwegingen er sprake is van ongewenste uitstroom met uitzondering van zaken waarbij sprake is van een doelbewuste keuze (meerdere vonnissen, verblijf in het buitenland).

6.2.5 Oplossingsrichtingen

1 **Integraal persoonsbeeld**

Belangrijk bij het voorkomen van executieverjaring is de ontwikkeling van een integraal persoonsbeeld. Door verschillende personen is opgemerkt dat binnen de keten iedere partij / afdeling / persoon zich focust op zijn eigen verantwoordelijkheid. Hiermee ontstaat een situatie dat iedereen op zoek gaat naar zijn eigen informatie. Ook registreert elke organisatie informatie op een eigen manier waarbij eigen definities worden gehanteerd die niet altijd op elkaar aansluiten. Ontwikkeling van een integraal persoonbeeld zou helpen bij het voorkomen van ongewenste uitstroom. Dit punt is vergelijkbaar met de oplossingen die zijn genoemd ten aanzien van de opsporing en vervolging. Verwacht wordt dat het AICE een bijdrage levert aan het ontwikkelen een integraal persoonsbeeld in de executiefase.

2 **Herziening betekening**
De vraag of de veroordeelde op de hoogte kon zijn van de verschillende stappen die eerder zijn gezet lijkt vooral terug te voeren op de discussie rondom het betekenen van vonnissen. Momenteel wordt vanuit het programma USB een eerste aanzet gedaan om de huidige procedure te verbeteren. Gewerkt wordt aan een voorstel om de coördinatie rond het betekenen centraal te beleggen bij het CJIB. In de focusgroepen is onder andere geopperd om het huidige proces onder de loep te nemen en betekening van bijvoorbeeld het vonnis zo kort mogelijk op de uitspraak van de rechter te organiseren. Een andere oplossing die is voorgesteld zou een verkenning van de mogelijkheid zijn om de verantwoordelijkheden om te draaien.

6.3 Ontbreken van informatie over de uitstroom/verjaring

6.3.1 Constatering AR

De AR geeft aan nauwelijks informatie over de uitstroom (door verjaring) te kunnen achterhalen.[51]

6.3.2 Context

In het rapport van de AR wordt het OPS als bron van informatie voor verjaring genoemd. Als een persoon niet kan worden gevonden dan wordt dit doorgegeven aan het CJIB waarna het CJIB de zaak laat opnemen in het opsporingsregister (OPS). Vanuit dit register worden zaken aan de politie aangeboden om de betrokkene alsnog te vinden. Uit analyses van de OPS-gegevens blijkt dat ieder jaar 50.000 zaken instromen. In een groot aantal gevallen lukt het om personen alsnog snel te traceren waarna de straf wordt geëxecuteerd. Een deel van de gezochte personen wordt echter niet gevonden.

6.3.3 Onderliggende oorzaken

Belangrijke oorzaak voor het ontbreken van de informatie over uitstroom is de verdeling van verantwoordelijkheden over de keten. Regelmatig komt naar voren dat ketenpartners zich vooral oriënteren op de eigen directe verantwoordelijkheid. Er wordt betrekkelijk weinig gedeelde verantwoordelijkheid in de keten gevoeld. Het effect is dat ketenbrede afstemming maar in beperkte mate ontstaat. Er wordt regionaal bijvoorbeeld onderling op hoofdlijnen een of twee maal per jaar afgestemd. Gevolgen zijn:

1. Belangrijke systemen als OPS of OPS BETIP zijn verouderd (zie ook recente ontwikkelingen). De urgentie voor aanpassingen wordt wellicht gevoeld maar heeft tot nu toe niet tot oplossingen geleid. Het CVE moet hier verbetering in aanbrengen.
2. Bestaande informatiesystemen worden tot op zekere hoogte “misbruikt”. Er worden ad hoc aanpassingen gedaan om in voorkomende gevallen een monitorings- of rapportagebehoefte op te lossen. Deze oplossingen beperken zich hierbij soms tot de eigen regio.
3. Binnen de keten wordt vooral gesteund op persoonlijke contacten om verbeteringen te realiseren. Hierbij wordt een gevonden oplossing niet breder uitgerold.
4. Informatiesystemen sluiten niet op elkaar aan (bijvoorbeeld grote verschillen in openstaande procedures tussen ketenpartners).
5. Operationele ketenafstemming is onvoldoende (planningen, criteria, prognoses aanbod).

51 AR 2012, p. 25. Daarnaast merkt de Algemene Rekenkamer over OPS op: Het systeem is sterk verouderd, is gebruiksonvriendelijk en kan geen (management)informatie uitdraaien.

Een deel van de huidige problematiek is al onderkend en het ministerie is bezig om de aansturing van de executieketen te herzien. Ten tijde van het onderzoek is nog niet bekend wat de gevolgen zullen zijn van deze herziening. Dit is pas over enkele jaren meetbaar.

6.3.4 Afwegingen en conclusies

Bij de afwegingen kunnen de volgende observaties worden genoemd:

- Wet- en regelgeving: Dit punt speelt slechts in beperkte mate. De herziening van de verdeling van verantwoordelijkheden in de keten zal leiden tot regie bij het ministerie over de executieketen.
- Maatschappelijk belang: Vanuit het maatschappelijke belang zou het gewenst zijn om meer nadruk te leggen op het inzicht in de ongewenste uitstroom.
- Doelmatigheid: Dit punt speelt slechts in beperkte mate. Mocht het ontbreken van goede managementinformatie bijdragen aan het ontstaan van executieverjaring dan kan worden gesteld dat dit ongewenst is (zie ook toelichting bij bedrijfsvoering).
- Bedrijfsvoering: De bedrijfsvoering is het belangrijkste element. Naarmate onvoldoende inzichtelijk is hoe ongewenste uitstroom ontstaat, waar voorraden aanwezig zijn en wat de voortgang is wordt het moelijker om gericht af te stemmen tussen ketenpartners. Daarmee wordt enerzijds de transparantie belemmerd maar ook de effectiviteit van het handelen van de ketenpartners.

Het onvoldoende inzicht kunnen verschaffen in aard van de uitstroom (maatschappelijk belang en bedrijfsvoering) is de belangrijkste afweging om deze situatie ongewenst te noemen.

6.3.5 Oplossingsrichtingen

1 **Introductie van AICE en CVE**

Met het beleggen van de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging bij de Minister wordt er één partij verantwoordelijk voor executie. De coördinatie op zaaks- en persoonsniveau wordt door het ministerie belegd bij het Administratie en Informatie centrum in de Executieketen (AICE). De meerderheid van de betrokkenen verwacht dat met de oprichting van het AICE en de vervanging van het OPS door CVE betrouwbaardere informatie gaat ontstaan. Daarnaast zouden de huidige systemen moeten worden doorontwikkeld om meer gerichte informatie te verzamelen. Deze doorontwikkeling zou voor alle niveaus moeten plaatsvinden, zowel strategisch, technisch als operationeel.

2 **Structureel organiseren van afstemming**

Momenteel bestaat de indruk dat de afstemming rondom de executieketen nog te ad hoc plaats vindt. De huidige aandacht die via het programma USB tot stand komt zou moeten worden door vertaald naar de uitvoering op regionaal niveau. De gedachte hierachter is dat de meeste partijen regionaal werken en dat landelijke partijen kunnen aansluiten bij een regionaal afstemmingsforum. Voorbeelden die hierover nu bestaan zijn de reclasseringsbalie.

6.4 Verschillen in inzet per politieregio en onduidelijkheid vervolgstappen

6.4.1 Constatering AR

1

"De inzet op opsporing van veroordeelden met openstaande straf- en boetevonnissen verschilt per politieregio."[52]

2

Geconstateerd wordt dat bij de uitstroom vanuit de reclassering niet bekend is wat de vervolgstappen zijn en dat er regelmatig geen sprake is van een positieve afronding. Rondom volwassenen wordt geconstateerd:

- *22% van uitgestroomde taakstraffen worden niet succesvol afgerond*
- *41% van de toezichten is er sprake van een niet succesvolle afronding.*[53]

6.4.2 Context

In de behandeling van de knelpunten worden deze knelpunten samengenomen. Kern van de observatie van de Algemene Rekenkamer is dat er sprake is van een gebrek aan sturing en informatie binnen de strafrechtketen. Wat hierbij ten aanzien van de reclassering speelt is de vraag in welke mate het niet-succesvol zijn van een traject als ongewenste uitstroom valt aan te merken. Niet-succesvolle afronding door zogenaamde no-shows (gerelateerd ook aan onvindbaarheid) is evident ongewenst aangezien het beoogde doel niet wordt gerealiseerd waarna omzetting door het OM nodig is. Daarnaast zijn er situaties waarbij een werkstraf of toezicht mislukt. In die gevallen wordt een vervolgtraject door het OM opgestart om een zaak opnieuw of alsnog voor te leggen aan de rechter of om de zaak door het OM om te laten zetten naar een hechtenis. Daarmee kan het totale traject wel succesvol worden afgerond als bijvoorbeeld een vervangende sanctie wordt ondergaan. Een dergelijke situatie verlengt de doorlooptijd maar hoeft derhalve niet tot ongewenste uitstroom te leiden.

6.4.3 Onderliggende oorzaken

Door de verschillende gesprekspartners is aangegeven dat de verschillen tussen de regio's niet alleen speelt bij de politie maar ook bij het OM. Dit punt is momenteel onderwerp van diverse initiatieven. De vorming van de Nationale Politie, de herziening van de Gerechtelijke kaart en de nieuwe inrichting van de sturing binnen de executieketen heeft tot doel de verschillen tussen regio's te verkleinen en meer gestandaardiseerde werkprocessen te introduceren. Geconstateerd kan worden dat de verschillen deels zijn terug te voeren op culturele verschillen tussen enerzijds de "executiepartijen" pur sang zoals het CJIB, de DJI en de reclasseringsorganisaties en organisaties met een breder takenpakket zoals de politie en het OM anderzijds. Hierbij wordt met name geconstateerd dat in de uitvoering in onvoldoende mate sprake is van uniformiteit in de prioriteitstelling, de ontwikkeling van ondersteunende instrumenten en de monitoring. Er lijkt derhalve sprake te zijn van een gebrek aan sturing en afstemming binnen de keten. Hierbij worden de volgende oorzaken aangedragen.

[52] AR 2012, p. 25.

[53] AR 2012, p. 25.

1. Nu voelt niemand zich verantwoordelijk voor het totaalbeeld (dit kan veranderen na de herziening van verantwoordelijkheden).
2. Er is een verschil in zaaksgericht en persoonsgericht denken (Politie / OM versus CJIB, DJI, Reclassering).
3. Tussen de schakels in de keten verloopt tijd. Hierdoor lijkt de informatievoorziening niet aan te sluiten bij werkvloer.
4. Samenwerking rond het delen van informatie gebeurt ad hoc en verschilt per regio.
5. Druk op doorlooptijden versterkt retourstromen. Hierdoor ontstaat weer werkaanbod elders in de keten die eerder had kunnen worden opgelost. Hierbij kan worden gedacht aan herziening van vonnissen waardoor bijvoorbeeld nieuwe voorwaarden worden gesteld en toezichtstrajecten opnieuw moeten starten. Overigens kan een retourstroom het gevolg zijn van het niet-succesvol afronden van / voldoen aan voorwaarden die zijn gesteld. Daarmee is de retourstroom een gewenst effect. Punt 3 en 5 moeten in samenhang worden beschouwd. Enerzijds lijkt snelheid gewenst. Anderzijds is het ontstaan van loops niet te voorkomen.

6.4.4 Afwegingen en conclusies

Bij de afwegingen kunnen de volgende observaties worden genoemd:

- Wet- en regelgeving: Verwacht mag worden dat binnen Nederland op dezelfde wijze wordt omgegaan met de executie. Verschillen in toepassing van de regels kan als dit op basis van de individuele zaak gebeurt. Dit is echter bijna niet als oorzaak genoemd.
- Maatschappelijk belang: Algemeen wordt geconstateerd dat elke partij zich richt op zijn eigen verantwoordelijkheid. Vanuit het standpunt van een doelmatige keten kan dit gewenst zijn. Tegelijkertijd bestaat de indruk dat hiermee de effectiviteit in het gedrang komt. Daarmee ontstaat ongewenste uitstroom.
- Doelmatigheid: Dit punt speelt in de algemene zin dat eerder in de keten inspanningen zijn verricht. Vanuit dat standpunt bezien is het ontbreken van voldoende samenwerking later in de keten ongewenste uitstroom tot effect kan hebben.
- Bedrijfsvoering: Dit punt sluit aan op de redenering die bij het voorgaande punt (6.3) is genoemd. Hierbij speelt ook dat het ontbreken van goede informatie de samenwerking bemoeilijkt.

Samenvattend kan worden geconstateerd dat de ongewenstheid vooral veroorzaakt wordt door onvoldoende samenwerking en afstemming. Voor alle vier genoemde afwegingen ontstaat dit effect.

6.4.5 Oplossingsrichtingen

Zie eerdere oplossingsrichtingen.

B. KNELPUNTEN M.B.T. REGISTRATIE EN/OF (AAN-)SLUITENDE VERANTWOORDING

6.5 Informatievoorziening

Op verschillende plekken constateert de AR dat de gegevens tussen ketenpartners niet aansluiten. Dit thema lijkt door de hele keten te spelen. De volgende constateringen worden gedaan ten aanzien van de executieketen.

6.5.1 Constatering AR

“Bij het OM is niet bekend hoeveel zaken opnieuw instromen wanneer een gestrafte de door het OM of de rechter opgelegde voorwaarden overtreedt of een taakstraf zonder succes afrondt en hoe vaak tenuitvoerlegging van een voorwaardelijk vonnis wordt gevorderd. Hierdoor kan niet vastgesteld worden of in zulke gevallen daadwerkelijk alsnog tot vervolging wordt overgegaan.”[54]

Algemeen wordt geconstateerd dat de gegevens van CJIB over de DJI en de reclassering niet aansluiten bij de gegevens van de DJI en de reclassering.[55]

Bij de cijfers die van het CJIB zijn ontvangen bleek het niet mogelijk om een onderscheid te maken naar het type delict. Specificatie naar gewelds- en vermogensmisdrijven bleek niet mogelijk. Wel was er een onderscheid naar vrijheidsstraffen of taakstraffen.[56]

“Of de cijfers over overdracht tussen OM en CJIB (transacties, dat wil zeggen geldboetes of taakstraf) en CJIB en Raad voor de Kinderbescherming (taakstraffen) op elkaar aansluiten konden we niet vaststellen omdat CJIB en Raad voor de Kinderbescherming de taakstraffen niet registreren naar gewelds- en vermogensmisdrijven.”[57]

6.5.2 Context

Er is sprake van diverse informatiestromen. In de meeste informatiestromen is het OM een belangrijkschakelpunt (Rechtbanken communiceren vonnissen via OM, reclassering meldt mislukking terug bij het OM). Daarnaast is het CJIB een belangrijk schakelpunt.
Het CJIB speelt met name in de executieketen de rol van informatiemakelaar. Het CJIB treedt op als verdeelpunt van vonnissen waarbij geldboetes door het CJIB zelf worden geïnd. Het CJIB informeert veelal het OM als een zaak mislukt. Zodra de DJI of een van de reclasseringsorganisaties een persoon niet kan vinden wordt dit terug gemeld aan het CJIB die de betrokkenen dan opneemt in het Opsporingsregister. In geval van mislukte taakstraf of het overtreden van de voorwaarden bij een toezichtstraject wordt gemeld bij de CJIB en het OM. Behalve het CJIB speelt de Justitiële Informatiedienst (JustID) een rol in de informatievoorziening. JustID beheert informatiesystemen gericht op persoonsgegevens en ondersteund de uitwisseling van het geautomatiseerde berichtenverkeer tussen ketenpartners. Bijvoorbeeld de Verwijsindex personen (Inmiddels opgegaan in SKDB) of het Justitieel Documentatiesysteem (JDS).

6.5.3 Onderliggende oorzaken

1 **“Geen directe effecten in de dagelijkse praktijk”**

De deelnemers van de focusgroepen gaven aan in de dagelijkse praktijk weinig zicht te hebben op dit knelpunt. OM-medewerkers gaven aan dat zij nauwelijks een beeld hebben van de retourstroom die het OM van het CJIB ontvangt – die zaken bij niet succesvolle tenuitvoerlegging ter dagvaarding aan het OM stuurt. De geretourneerde zaken zullen volgens sommigen ‘verdwijnen’ in de werkvoorraad van OM en

[54] AR 2012, p. 18.
[55] AR 2012, p. 25.
[56] AR 2012, p. 23.
[57] AR 2012, p. 18.

uiteindelijk niet (succesvol) worden gedagvaard vanwege executieverjaring.

2 **Tijd tussen stappen is soms erg lang**
Door de doorlooptijd tussen stappen (inclusief administratieve verwerking) ontstaat een grotere kans op fouten en tekortkomingen.

3 **Grote verschillen tussen informatiebestanden**
Uit onderzoek in het kader van de herziening van de gerechtelijk kaart is gebleken dat het CJIB en JustID aanzienlijk meer actieve procedures hebben dan het OM. De indruk bestaat dat er overgangssituaties bestaan die lang kunnen voortduren waardoor de bestanden niet goed vergelijkbaar zijn. Ketenpartners kunnen zich abonneren op het ketenregister SKDB waarmee wijzigingen worden doorgegeven. De indruk bestaat dat het verantwoordelijke parket van het Openbaar Ministerie wijzigingen niet altijd doorgeeft aan het SKDB. Het mist dus niet in een functionaliteit om dit ketenbreed te communiceren (ook wel samenlooopmeldingen of terugmeldingen genoemd), maar wel in het correct doorgeven van wijzigingen.
Daarnaast kunnen procedures bij de ene organisatie open staan terwijl ze bij de andere organisatie gesloten zijn. Ook blijkt dat nog niet alle systemen nieuwe werkwijzen kunnen ondersteunen.

Een ander probleem is dat in sommige gevallen de ketenbrede communicatie over de afsluiting van een proces (het sluiten van een parketzaak) niet volledig genoeg is.
Tevens bestaan er nog situaties waarbij meerdere systemen worden gebruikt. Dit bekent dat via workarounds informatie tussen systemen worden overdragen. Bijvoorbeeld het OM hanteert nog zowel GPS als Compas.

4 **Onduidelijkheid over verantwoordelijkheid**
Algemeen kan worden geconstateerd dat er onvoldoende aandacht is voor ketenafstemming en samenwerking. Hiervoor zou sluitende informatie een vereiste zijn. Doordat dit ontbreekt bestaat ook de urgentie om onvolkomenheden op te lossen.

6.5.4 Afwegingen en conclusies

- Wet- en regelgeving: Niet van toepassing.
- Maatschappelijk belang: Algemeen mag worden verwacht dat de overheid haar informatiehuishouding op orde heeft. Belangrijk ten aanzien van dit punt is vooral het kunnen verschaffen van inzicht en uitleg. Naar gelang dat niet lukt kan het beeld ontstaan dat de executieketen grote gaten laat vallen. Dat beeld zou niet terecht zijn. De indruk bestaat dat het vooral een kwestie van het op orde brengen van de rapportages is. Vanuit het perspectief van verantwoording is het ongewenst dat er onduidelijkheden bestaan over de informatievoorziening.
- Doelmatigheid: Naarmate de informatievoorziening tekort schiet neemt de kans op dubbel werk toe. Vanuit dat standpunt ontstaat alleen ongewenste uitstroom als daarmee de kans op verjaring sterk stijgt. De indruk is dat dit niet direct het geval is.
- Bedrijfsvoering: In termen van bedrijfsvoering belemmert het ontbreken van goede eenduidige informatie de voortgang in de executieketen. Of er uiteindelijk ongewenste uitstroom ontstaat is onzeker omdat niet helder is of de belemmeringen op termijn ook tot uitstroom leiden.

De ongewenstheid van de uitstroom lijkt met name te bestaan uit het zich niet sluitend kunnen verantwoorden. Dit is met name vanuit het maatschappelijke belang en de bedrijfsvoering ongewenst.

6.5.5 Oplossingsrichtingen

Het ministerie is zich bewust van de problemen op het gebied van de informatievoorziening. De verschillende genoemde initiatieven (AICE, CVE) zijn hier ook op gericht. Wat wel naar voren is gekomen in de focusgroepen is de behoefte aan een integraal persoonsbeeld waarbij verschillende bronnen aan elkaar kunnen worden gekoppeld zodat proactief signalen kunnen worden ontvangen. Hierbij kan worden opgemerkt dat bijvoorbeeld JustID aangeeft hier actief aan te werken. Tegelijkertijd kan kennelijk wel worden geconcludeerd dat dit nog niet in de dagelijkse praktijk zo wordt ervaren.

6.6 Belangrijkste bevindingen

Binnen de executiefase zijn 9 knelpunten door de Algemene Rekenkamer aangedragen. Het belangrijkste (koepel)knelpunt is het ontstaan van executieverjaring. Dit punt wordt onderschreven door de betrokkenen. Belangrijkste oorzaak hiervoor is het onvindbaar zijn van personen als de executie moet beginnen. Een tweede belangrijke bevinding is dat de executie zich niet sluitend kan verantwoorden. Sluitend betreft niet alleen de aantallen maar ook duiding en inhoudelijke verantwoording. Dit grijpt terug op het onvoldoende aansluiten van informatiesystemen in de keten en onvoldoende gestructureerde afstemming tussen de ketenpartners. Hierdoor ontbreekt adequate informatie over uitstroom en verjaring. De omvang van de uitstroom en de onderliggende oorzaken is daarmee lastig te herleiden. Om dit te kunnen bepalen, is nader kwantitatief onderzoek noodzakelijk.

7 Jeugd

7.1 Methodologie

Voor de constatering omtrent de jeugdstrafrechtketen is een apart traject gevolgd. Binnen de jeugdstrafrechtketen zijn sinds 2008 diverse initiatieven genomen om de samenwerking te intensiveren. Belangrijkste aanleiding waren de destijds langere doorlooptijden. Om deze terug te dringen werd samenwerking nodig geacht. De knelpunten van de AR die betrekking hadden op jeugd zijn in een discussienotitie voorgelegd aan het Landelijk Overleg Jeugd (LOJ) en het programma Jeugd en Jeugddoelgroepen van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De deelnemers hebben daarna individueel gereageerd. Deze reacties zijn vervolgens verzameld en worden hieronder weergegeven. Ter vergelijking met de vorige hoofdstukken wordt opgemerkt dat de oplossing vaak in de beschrijving van de oorzaken is opgenomen. Dit is mede ook ingegeven door de hiervoor beschreven verregaande samenwerking. Aangezien de aard van de knelpunten verschilt met die in de andere hoofdstukken is besloten om één paragraaf met afwegingen en conclusies op te nemen.

7.2 Aansluiting uitstroom OM op instroom van executiepartners

7.2.1 Constatering AR

"Of de cijfers over overdracht tussen OM en CJIB (transacties, dat wil zeggen geldboetes of taakstraf) en CJIB en Raad voor de Kinderbescherming (taakstraffen) op elkaar aansluiten konden we niet vaststellen omdat CJIB en Raad voor de Kinderbescherming de taakstraffen niet registreren naar gewelds- en vermogensmisdrijven."[58]

7.2.2 Onderliggende oorzaken

Als belangrijkste knelpunten worden genoemd het verschil in registratie (geen eenduidige registratie) en informatiestromen. In de meeste informatiestromen is het OM een belangrijkschakelpunt (Rechtbanken communiceren vonnissen via OM, reclassering meldt mislukking terug bij het OM).

Het verschil in de cijfers tussen OM en de executiepartners kan verklaard worden door het verschil in wijze van registratie door de verschillende ketenpartners. Als voorbeeld kan genoemd worden dat de ene ketenpartner voor een jeugdige twee registraties maakt (bijv. een voor een werk- en een voor een leerstraf) en de andere ketenpartner dit onder één nummer registreert. Met betrekking tot het routeren van jeugdsancties (omzetting van taakstraffen) is op dit moment nog geen goede ICT (registratie) voorhanden. Hierdoor bestaat het gegeven dat verschillende administraties niet goed op elkaar aansluiten.
Om hier in de toekomst verbetering in aan te brengen, loopt nu het project RJS.

Het CJIB speelt bij jongeren een minderen belangrijke rol in de executieketen. In geval van een mislukte taakstraf of het overtreden van de voorwaarden bij een toezichtstraject wordt gemeld bij de RvdK, die de taakstraffen coördineert. Dit in tegenstelling tot de volwassenexecutie. Als de taakstraf niet (volledig) wordt uitgevoerd neemt het OM een

[58] AR 2012, p. 18.

beslissing tot een verzoek voor tenuitvoerlegging van de vervangende jeugddetentie. Pas dan wordt er door het OM aan het CJIB gemeld. Het CJIB zorgt dan voor de tenuitvoerlegging van de vervangende jeugddetentie.

De RvdK houdt in haar eigen systeem alle processtappen bij die relevant zijn bij de tenuitvoerlegging en coördinatie van taakstraffen. Hierdoor is zowel informatie over aantallen als doorlooptijden beschikbaar. Bovendien kan de RvdK inzicht geven in het aandeel taakstraffen dat succesvol en niet succesvol wordt afgesloten. Deze cijfers zijn echter niet gekoppeld aan informatie over de rest van de keten. Wel kan de RvdK inzicht geven in de termijn tussen uitspraak (OM/ZM) en instroom executiebevel.

7.3 Informatie over de aard van de maatregelen

7.3.1 Constatering AR

Ten aanzien van jeugd wordt verder nog opgemerkt dat Jeugdzorg Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming niet beschikten over informatie over de uitstroom van opgelegde maatregelen. Wel was bekend dat bij de RvdK in de onderzoeksperiode 20.182 taakstraffen waren opgelegd waarvan 16.941 succesval waren uitgestroomd.[59]

7.3.2 Onderliggende oorzaken

Alle bureaus Jeugdzorg maken gebruik van het bedrijfsprocessensysteem IJ (Informatiesysteem Jeugdzorg). IJ is tevens een managementinformatiesysteem en een betalingssysteem. In IJ worden cliëntgegevens geregistreerd en gegevens over de hulpverlening aan de cliënten. Er wordt geregistreerd door de afdelingen Indicatie en Casemanagement, jeugdbescherming, jeugdhulpverlening en jeugdreclassering en door GGZ-medewerkers en gezinsvoogden.

IJ is echter geen centraal systeem, elk BJZ heeft zijn eigen versie van IJ. Daarmee is de onderlinge uitwisseling tussen Bureaus Jeugdzorg via IJ en is het aansluiten op keteninformatiesystemen moeilijk. De Bureaus Jeugdzorg rapporteren richting de provincie, zodat uitwisseling vaak tot dat gebied beperkt blijft.

Het kan zo zijn dat enkele bureaus jeugdzorg de uitstroom wel registeren. Deze zal dan echter niet landelijk beschikbaar zijn.

Jeugdzorg NL is samen met VWS druk doende een betrouwbaar management informatiemodel aan het bouwen. De eerste gegevens hieruit zijn op dit moment beschikbaar bij VWS. In hoeverre deze informatie beter betrouwbaar is, is niet bekend.

Over de casusregie wordt door de RvdK geen of zeer beperkt (management)informatie bijgehouden. Wel wordt allerhande informatie bijgehouden over het primaire proces, zoals bijvoorbeeld contactmomenten met Bureau jeugdzorg en/of ouders. De casusregisseur werkt echter niet in een gestandaardiseerd systeem van waaruit direct relevante informatie te abstraheren valt.

---

59 AR 2012, p. 21.

Indien meer informatie over de activiteiten van de casusregie gewenst is, moet bekeken worden hoe dit in zowel KBPS als het datawarehouse aangepast kan worden.

7.4 Onduidelijkheid vervolgstappen

7.4.1 Constatering AR

Geconstateerd wordt dat bij de uitstroom vanuit de reclassering niet bekend is wat de vervolgstappen zijn en dat er regelmatig geen sprake is van een positieve afronding. Hierbij worden de volgende constateringen gedaan rond jeugd:

- 8% van de uitstroom bij Halt gebeurt zonder positief sepotadvies
- 16% van de taakstraffen bij jeugdigen wordt niet succesvol afgerond.[60]

7.4.2 Onderliggende oorzaken

Door ketenpartners wordt aangegeven dat er nooit sprake kan zijn van 100% volledig uitvoeren van Taakstraf of Halt. Een uitvalpercentage van 10% wordt door alle deelnemers van het LOJ gezien als acceptabel.

Wel wordt ook hier heldere (management)informatie gemist, dat het volgen van deze zaken bemoeilijkt. Voor wat betreft de taakstraffen gelden dezelfde mogelijke onderliggende oorzaken met betrekking tot de informatievoorziening als in 7.3.

De uitstroom bij Halt is geen uitstroom reclassering. Een Halt-straf is een politie-afdoening onder voorwaarden. Halt zit daarmee voor het reclasseringstraject; het betreft een buitenjustitiële afdoening betreft. Dat is incorrect.

Daarnaast wordt het knelpunt zoals beschreven niet herkend door de ketenpartners. Het feit dat bij Halt 8% van de zaken negatief wordt afgesloten betekent niet dat er sprake is van ongewenste uitstroom. Indien een jongere zich niet aan de afspraken heeft gehouden, rondt Halt de zaak negatief af en registreert dit ook zo. De zaak wordt vervolgens met een negatief sepotadvies naar de politie teruggestuurd. Het vervolg van deze zaken is volstrekt helder: inzending van proces-verbaal naar OM. Dat betekent concreet dat er een steviger traject ingezet zal worden dan vooraf bepaald als direct gevolg van het mislukken van een straf. In de strafrechtelijke zin zijn deze 8% zaken die negatief worden afgesloten geen uitval maar een interventie die de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid van het strafrecht versterkt (consequent uitvoeren bij mislukking straf).

7.5 Uitstroomcijfers politie sluiten niet aan op instroomcijfers Halt

7.5.1 Constatering AR

In theorie zouden de uitstroomcijfers van de politie gelijk moeten zijn aan die van de instroom van het OM en het CJIB en Halt voor de jeugdstrafrechtketen. Dat is echter niet het geval.[61]

[60] AR 2012, p. 25.

[61] AR 2012, p. 14-15. De AR heeft de volgende, niet sluitende verklaringen voor het verschil met het OM: (a) politie werkt met zaaksdossiers en het OM met persoonsdossiers; (b) er is een relatief lange doorlooptijd tussen het versturen van dossiers door de politie en het inschrijven ervan door het OM. N.B. (Deels) administratief probleem.

7.5.2 Onderliggende oorzaken

Ketenpartners noemen hier wederom als belangrijkste knelpunten eenduidige registratie en aansluiting van ICT-systemen. Zo registreert de politie meerdere verdachten onder één pv-nummer. Het OM geeft iedere verdachte een parketnummer. Ook kan het gebeuren dat de jeugdsecretaris uiteindelijk beoordeelt dat een van de door de politie aangeleverde verdachte (bijv. in het geval van een feit gepleegd in groepsverband) niet hoeft te worden ingeschreven omdat zijn rol in het geheel erg klein of niet bewijsbaar is.

De politie maakt gebruik van meerdere ICT systemen, waaronder:

- Basisvoorziening Handhaving (BVH). Dit is een applicatie die landelijk vanuit de VtsPN wordt beheerd. Toch draagt BVH draagt nauwelijks bij aan uniformering van de applicaties van de politie. De BHV-database sluit slecht aan op de andere applicaties en er bestaat geen digitale koppeling tussen BVH en BVO, waardoor gegevens 2 x ingevoerd moeten worden. Bovendien leiden kleine wijzigingen vaak tot grootscheepse wijzigingsoperaties.
- Basisvoorziening Opsporing (BVO). Ook BVO is lastig te beheren en te onderhouden en sluit slecht aan bij de kerntaken van het recherchewerk, zoals het koppelen en leggen van relaties en zoeken naar gegevens.
- Basisvoorziening Informatie (BVI). BVI is ontwikkeld en ingevoerd om de informatiedeling binnen de politie te bevorderen. Vanuit verschillende informatiesystemen van de politie, zoals BVH en BVO, exporteren de korpsen gegevens die bestemd zijn voor informatiedeling naar een database die vervolgens via BVI te doorzoeken is op een manier die vergelijkbaar is met een zoekmachine op internet. Landelijk aggregeerbare gegevens zullen daarmee voornamelijk in BVI moeten worden verzameld.

Op dit moment zijn er nog 26 verschillende BVH systemen, in elk korps één. De uitwisselbaarheid en vergelijkbaarheid van gegevens is hierdoor laag. Zowel werkprocessen, registratiewijzes als definities verschillen tussen de korpsen. Slechts een beperkte set gegevens wordt middels GIDS landelijk ontsloten.

Voor jeugd maken enkele politieregio's, waaronder Hollands-Midden, Brabant Zuid-Oost, Gelderland-Midden en Amsterdam-Amstelland, gebruik van Prokid. Een onderdeel van ProKid is een zoeksysteem waarmee gegevens uit de bedrijfsprocessen-systemen van de politie opgespoord en gebundeld kunnen worden. ProKid is al landelijk ingebouwd bij de politiesystemen. Uit de evaluatie van ProKid in 2011 blijkt dat de betrouwbaarheid nog niet optimaal is.

De politiesystemen sluiten niet altijd aan op de systemen van Halt. Halt maakt gebruik van de softwareapplicatie AuraH. Het systeem is oud, maar voldoet aan de gebruikswensen van Halt. De bouwer van het systeem heeft Aurah periodiek van een update voorzien. De grootste uitdaging waar Halt voor staat op ICT-gebied is het aansluiten / koppelen van het Halt-systeem Aurah aan ketensystemen. Halt moet aansluitingen realiseren voor: LIJ, BJZ, EPVM en VIR. Halt rapporteert aan de hand van gegevens uit Aurah die centraal beschikbaar zijn bij Halt Nederland viermaandelijks aan het bestuursdepartement. In de rapportages zijn in ieder geval de volgende gegevens opgenomen:

- Aantal ontvangen Halt-verwijzingen
- Gemiddelde doorlooptijd van Halt-afdoeningen
- Percentage Halt-afdoeningen binnen 30 dagen-norm (datum ontvangst t/m datum startgesprek
- Percentage Halt-afdoeningen binnen 35 dagen-norm (datum eerste verhoor t/m datum startgesprek). Deze normtijd is inclusief het politietraject

- Eindstatus
- Aantal afgeronde modules ten opzichte van geraamde module
- Slagingspercentage van in behandeling genomen Halt-verwijzingen na toestemming officier van Justitie. Deze gegevens zijn een weergave van hoeveel Halt-verwijzingen die afwijken van de Halt-criteria met toestemming van de officier van Justitie toch in behandeling zijn genomen en wat dan het slagingspercentage is.
- Eindstatus van in behandeling genomen Halt-afdoeningen na toestemming officier van Justitie
- Geslaagde Halt-afdoeningen naar delict als percentage van het totaal aantal geslaagde en niet geslaagde Halt-afdoeningen. De niet in behandeling genomen verwijzingen zijn hier buiten beschouwing gelaten.
- Aanwezigheid ouders bij startgesprek als percentage van het totaal aantal startgesprekken. De verwijzingen zonder startgesprek zijn hier buiten beschouwing gelaten.
- Afkomst Halt-cliënten.

Daarnaast maakt Halt tweejaarlijks managementafspraken het bestuursdepartement. In 2011 is in dit kader afgesproken dat Halt zal aansluiten bij de 10 politie- en arrondissementsregio's. Ook heeft Halt het (Elektronisch) Proces Verbaal Minderjarigen geïmplementeerd. Daarnaast is afgesproken dat Halt Nederland zorg draagt zorg voor een transparante en verantwoorde financiële bedrijfsvoering en hiertoe verstrekt de overeengekomen rapportages. Door deze centrale afspraken is zowel de mate van beschikbaarheid als de mate van betrouwbaarheid van gegevens bij Halt hoog.

7.6 Afwegingen en conclusies

Belangrijkste conclusie vooraf is dat de knelpunten van de Algemene Rekenkamer vooral toezien op de informatie die beschikbaar is. Daarmee is het moeilijk om te beoordelen of sprake is van ongewenste uitstroom. Daarnaast lijkt sprake van een misverstand ten aanzien van de rol van het CJIB bij het verstrekken van informatie over taakstraffen. Ten aanzien van de criteria kan het volgende worden gezegd:

- Wet- en regelgeving: Gegeven de aard van de knelpunten lijkt dit punt niet aan de orde.
- Maatschappelijk belang: Het gaat om een kwetsbare doelgroep. Het beschikbaar zijn van de goede informatie zou extra aandacht moeten verdienen. Dit wordt in de onderliggende conclusies nader onderbouwd.
- Doelmatigheid: Lijkt op gegeven de aard van de knelpunten niet aan de orde.
- Bedrijfsvoering: De geconstateerde tekortkomingen zullen de bedrijfsvoering sterk negatief beïnvloeden omdat niet altijd de benodigde informatie tijdig, op de juiste plaatst beschikbaar is. Vanuit dit oogpunt bezien is dit een ongewenste situatie die wellicht kan leiden tot ongewenste uitstroom.

Op basis van de afwegingen ten aanzien van wet- en regelgeving, doelmatigheid en bedrijfsvoering kan niet worden gesteld dat ongewenste uitstroom ontstaat. Het feit dat de informatie voorziening nog niet op orde is betekent dat het moeilijk is om te beoordelen of de uitstroom ongewenst is. Wel ongewenst is het feit dat niet inzichtelijk is wat de motivatie is voor de uitstroom: vanuit verantwoordingsperspectief is dit daarom ongewenst.

7.7 Belangrijkste algemene bevindingen

Voor alle knelpunten geldt dat het knelpunten zijn met betrekking tot de informatieoverdracht. Uit een eerste inventarisatie kunnen onder meer de volgende algemene bevindingen worden getrokken:

1 **Basis jeugdstrafrechtketen is relatief stevig**

De doorlooptijden vormen de basis van de (management)informatie in de jeugdstrafrechtketen. Men heeft in de jeugdstrafrechtketen daarmee – in vergelijking met andere ketens zoals de executieketen - al langer ervaring met het ketengericht werken en delen van informatie. Dit is ook terug te zien in de hoeveelheid beschikbare informatie.

- Voor het verzamelen van de informatie wordt gebruik gemaakt van één centraal punt (OM)
- Alle informatie is beschikbaar over alle partners In alle regio's
- Normen kennen strakke definities op basis van regelmatig overleg
- Kalsbeeknormen omvatten informatie over de gehele keten op verdachteniveau.

2 **Kwaliteit informatie**

De beschikbare (management)informatie is niet altijd van optimale kwaliteit:

- Samenhangende informatie over de gehele keten ontbreekt op verdachteniveau (ontbreken delen politie, JR en NIFP)
- Niet alle informatie is beschikbaar over alle partners In alle regio's
- Er is geen organisatie die overall overzicht heeft; wel zijn er deeloverzichten
- Informatie die er is, is soms incompleet (bijv. JR)
- Informatie over 'terugstromen' (zoals bv TUL) ontbreekt.

3 **Vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid informatie**

De betrouwbaarheid van de informatie is niet altijd even hoog. Dit speelt met name waar sprake is van definitieverschillen, doordat een eenduidige uitvoeringspraktijk (proces) en de sturing daarop ontbreekt. Hierdoor is de waarde van het ontwikkeld beleid beperkt. Immers, op landelijk niveau zijn er afspraken gemaakt over registraties, maar de (beleids)werkelijkheid sluit niet aan bij wat men daadwerkelijk uitvoert in het veld. Uiteindelijk komt hierdoor de geloofwaardige handhaving van de strafrechtelijke interventie onder druk te staan.

Uit onderzoek in het kader van de herziening van de gerechtelijk kaart is bovendien gebleken dat het CJIB en JustID aanzienlijk meer openstaande procedures hebben dan het OM. De indruk bestaat dat er overgangssituaties bestaan die lang kunnen voortduren waardoor de bestanden niet goed vergelijkbaar zijn. Ketenpartners kunnen zich abonneren op het ketenregister SKDB waarmee wijzigingen worden doorgegeven. De indruk bestaat dat het verantwoordelijke parket van het Openbaar Ministerie wijzigingen niet altijd doorgeeft aan het SKDB. Het mist dus niet in een functionaliteit om dit ketenbreed te communiceren (ook wel samenloopmeldingen of terugmeldingen genoemd), maar wel in het correct doorgeven van wijzigingen.

Daarnaast kunnen procedures bij de ene organisatie open staan terwijl ze bij de andere organisatie gesloten zijn. Ook blijkt dat nog niet alle systemen nieuwe werkwijzen kunnen ondersteunen.

4 **Ketenbrede communicatie is onvoldoende**

Een andere probleem is dat in sommige gevallen de ketenbrede communicatie over de afsluiting van een proces (zeg maar het sluiten van een parketzaak) niet volledig genoeg is. Tevens bestaand er nog situaties waarbij meerdere systemen worden gebruikt. Dit bekent dat via workarounds informatie tussen systemen worden overdragen. Bijvoorbeeld het OM hanteert nog zowel GPS als Compas.

5 **Onduidelijkheid over verantwoordelijkheid**
Algemeen kan worden geconstateerd dat er onvoldoende aandacht is voor ketenafstemming en samenwerking. Hiervoor zou sluitende informatie een vereiste zijn. Doordat dit ontbreekt bestaat ook de urgentie om onvolkomenheden op te lossen.

6 **Tijd tussen stappen is soms erg lang**
Door de langere doorlooptijd tussen stappen (inclusief administratieve verwerking) ontstaat een grotere kans op fouten en tekortkomingen.

7 **Gebrek aan capaciteit en tijd**
Door gebrek aan geld, middelen specifieke kwalitatieve capaciteit benodigd voor jeugd in het kader van het pedagogische karakter van de interventie worden in sommige gevallen andere (beleids)prioriteiten gesteld door ketenpartners. Hierdoor worden sommige ingestroomde zaken niet of niet vlot opgepakt.

8 **Gebrek aan een goede kwalitatieve instroom bij het OM**
In sommige gevallen kunnen zaken die vanuit de politie het OM instromen, (ongewenst) uitstromen, omdat in een later stadium blijkt dat deze zaken toch niet bewijsbaar zijn of dat aanvullende informatie bij aangevraagd aanvullend proces-verbaal niet kan worden geleverd. Deze zaken worden om technische redenen geseponeerd (technisch sepot).

9 **Onvindbare verdachte**
In sommige gevallen is een verdachte aan wie een straf of maatregel is opgelegd onvindbaar. Zij staan dan in het OPS geregistreerd (landelijk gesignaleerd), maar als ze niet reizen, kunnen deze sancties pas in een veel later stadium of helemaal niet geëxecuteerd worden.

8 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat conclusies en aanbevelingen over de knelpunten die als belangrijkste zijn gewogen en naar de mening van AEF ongewenst zijn. Allereerst worden de verschillende fases in het hoofdstuk behandeld. Daarna volgen de algemene observaties, gevolgd door verbeterstappen richting 2016.

8.1 Opsporing en vervolging

Van de door de AR genoemde knelpunten zijn er in de focusgroepen én in de gesprekken zes die door bijna alle gesprekspartners/focusgroepen werden herkend en als belangrijkste zijn genoemd. Opvallend daarbij was dat er tussen de verschillende partijen niet verschillend werd gedacht over het belang van deze knelpunten. Het gaat om:

- screening niet conform de Aanwijzing voor de opsporing
- uitstroom zonder verdachte (uitval tijdens onderzoeksfase)
- classificatie van uitval tijdens onderzoeksfase als politiesepot
- geen betrokkenheid OM bij screening
- technische sepots
- onvoorwaardelijk beleidssepots vanwege oud feit.

- sluitende verantwoording
  Hoewel op het gebied van (aan-)sluitende verantwoording positieve ontwikkelingen plaatsvinden zijn onze bevindingen zodanig dat we ook dit belangrijke knelpunt meenemen in de conclusies.

Daarmee komt het totaal aantal prioritaire knelpunten binnen opsporing en vervolging op zeven. Deze zijn gebundeld in vier clusters:

1. Sluitende verantwoording
2. Screeningsproces en de betrokkenheid daarbij van het OM
3. Uitval tijdens de onderzoeksfase
4. Uitval door technische of onvoorwaardelijke beleidssepots.

8.1.1 Conclusies

Het volgende kan worden gezegd omtrent de knelpunten die zijn gesignaleerd tijdens de opsporing en vervolging. Opsporing en vervolging zijn nauw met elkaar verbonden. Discussies over uitstroom raken zowel de politie als het OM.

1 Sluitende verantwoording

Het (nog) niet hebben van een sluitende verantwoording is op zichzelf geen ongewenste uitstroom, maar wel een ongewenste situatie vanuit het oogpunt van maatschappelijk belang en doelmatigheid. Op dit moment is nog geen sprake van een volledig sluitende verantwoording binnen de politie en tussen politie en OM. Het hebben van een sluitende verantwoording kent een kwantitatief aspect (*hoeveel* zaken stromen uit en is er aansluiting) en een kwalitatief aspect (*waarom* stromen zaken uit). Ten opzichte van het onderzoek van de AR zijn betekenisvolle stappen gezet ten aanzien van het realiseren van een sluitende verantwoording door de politie en aansluiting van uitstroomcijfers van de Politie op instroomcijfers van het OM. In de regio's waar door beide partners met BOSZ wordt gewerkt, is sprake van een nagenoeg sluitende administratie. De volledige uitrol van BOSZ binnen het OM vindt op dit moment plaats. Wel worden nog steeds verschillen geconstateerd in definities van begrippen en wijze waarop wordt geregistreerd en gerapporteerd. Per schakelpunt is niet altijd helder vastgelegd wat nodig is en onvoldoende

inzicht in wat elders in de keten nodig is. Dat heeft deels te maken met de transitiefase waarin beide partijen nu zitten. Op het gebied van het ‘hoeveel’ zijn stappen gezet, het ‘waarom’ is nog niet voldoende geborgd.

2 **Screeningsproces en de betrokkenheid daarbij van het OM**
Dat screening niet plaats vindt conform de Aanwijzing voor de Opsporing is ongewenst vanuit de oogpunten van doelmatigheid en maatschappelijk belang. Er is sprake van verschillende oorzaken. Een belangrijke is dat screening mensenwerk is. Bij de weging van een aangifte worden door de ene medewerker soms andere accenten gelegd dan de andere. De huidige Aanwijzing op zichzelf is daarbij onvoldoende selectief. Tot slot zijn er verschillende wijzen waarop het screeningsproces is georganiseerd (binnen én tussen de regio’s) en is er sprake van verschillen in achtergrond en ervaring van de screeners.
Het OM is niet altijd betrokken bij de screening en dreigt zich waar dat wel gebeurt terug te trekken. Op zichzelf is de screening een verantwoordelijk van de politie, maar in de focusgroepen wordt aangegeven aan dat vormen van betrokkenheid van het OM (bijvoorbeeld audits) zeer wenselijk zijn. Dat betekent niet dat het OM bij álle zaken betrokken moet worden, want dat zou niet doelmatig zijn, maar wel bij bepaalde typen zaken en bij twijfelgevallen.

3 **Uitval tijdens de onderzoeksfase**
Tijdens de onderzoeksfase is sprake van uitval van zaken of uitstroom van zaken zonder verdachte. Dit is inherent aan het politiewerk. Niet elk onderzoek naar een verdachte kan succesvol zijn. Maar een deel van de uitval is debet aan kwalitatief onvoldoende aangiften, gebrek aan kennis van digitale en financiële zaken en gebrek aan sturing tijdens de onderzoeksfase. Dit is ongewenst vanuit het oogpunt van doelmatigheid.
Het knelpunt van het classificeren van uitval tijdens de onderzoeksfase als politiesepot speelt minder maar er wordt nog niet in elke regio op dezelfde manier mee omgegaan en een heldere scheiding van de verantwoordelijkheden is noodzakelijk.

4 **Uitval door technische of beleidssepots**
Technische en beleidssepots zijn vormen van uitstroom die inherent zijn aan het werk in de strafrechtketen en die in lijn zijn met wet- en regelgeving. Een technisch sepot is op zich geen ongewenste vorm van uitstroom, maar wel wanneer de politie onnodig veel tijd in een zaak heeft gestoken dan wel door iets meer tijd aan de zaak te besteden een kansrijke zaak wel aan had kunnen brengen. Oorzaken hiervoor zijn de hiervoor genoemde keuzes eerder in het proces, gebrek aan sturing, magere kwaliteit van aangiftes, et cetera.
Het voorkomen van onvoorwaardelijke beleidssepots vanwege een oud feit wordt door alle gesprekspartners als belangrijk knelpunt beschouwd, vooral omdat een zaak die in beginsel succesvol afgerond had kunnen worden niet zou moeten eindigen zonder interventie. Onderliggende oorzaken hebben vooral te maken met bedrijfsvoeringsaspecten: beschikbare capaciteit en daar nog te weinig flexibel mee om kunnen gaan enerzijds en sturing en afstemming anderzijds.

8.1.2 Aanknopingspunten voor verbetermaatregelen en aanbevelingen

Er zijn zowel binnen politie en OM als op het koppelvlak tussen beide organisaties al ontwikkelingen gaande die een bijdrage leveren aan het tegengaan van ongewenste uitstroom. Voorbeelden zijn de implementatie van BOSZ bij beide ketenpartners, de invoering van het ZSM-concept en het opstellen van gezamenlijke rapportages en ontwikkelen van gezamenlijke regelingen en afgesproken werkwijzen in sommige regio’s. Daarbij horen ook aandacht voor de procesinrichting en het maken van wederzijdse afspraken.

De volgende verbetermaatregelen moeten deze ontwikkelingen versterken en sluiten aan bij de hiervoor getrokken conclusies.

1 Verbetermaatregelen voor een sluitende verantwoording

Aanknopingspunten voor verbeteringen om een sluitende verantwoording te realiseren zijn:

- Heb aandacht voor zowel de kwantitatieve aspecten (‘hoeveel’) als de kwalitatieve aspecten (‘waarom’) van het hebben van een sluitende verantwoording.
- Zorg voor uniforme en ondubbelzinnige begrippen en heldere werkafspraken over het gebruik van ICT-systemen.
- Voorkom dubbele invoer in ICT-systemen op koppelvlakken tussen organisaties.
- Maak als politie en OM gezamenlijke rapportages.
- Sluit politie- en OM-systemen aan op andere systemen in de keten.

2 Verbetermaatregelen voor het screeningsproces en de betrokkenheid daarbij van het OM

Screening is mensenwerk en er is daarmee altijd sprake van interpretatie maar er zijn wel aanknopingspunten om de screening te verbeteren:

- Ontwikkel concrete kaders in aanvulling op (of evt. bij het herschrijven van) de Aanwijzing voor de opsporing.
- Maak afspraken over welke aangiften bij voorbaat niet via het strafrecht zouden moeten worden afgedaan.
- Zorg voor een eenduidige organisatie en werkwijze van de screening en versterk het vakmanschap van de screeners.
- Betrek OM-medewerkers meer bij het screeningsproces (in ieder geval in een deel van de zaken en/of in de vorm van steekproefsgewijze toetsing achteraf of audits).

3 Verbetermaatregelen voor uitval tijdens de onderzoeksfase

Uitstroom tijdens de onderzoeksfase of zonder verdachte is onvermijdelijk, maar er zijn aanknopingspunten om de uitstroom te verminderen dan wel te zorgen voor een meer doelmatige inzet van de politie:

- Investeer in de kwaliteit van het personeel ‘aan de voorkant’, voor het opnemen van aangiften en het screenen.
- Investeer in de kwaliteit van het personeel in het opsporingsproces en dan met name op het gebied van specifieke aspecten zoals digitale en financiële opsporing (als onderdeel van een zaak).
- Stuur strakker op welke zaken worden onderzocht en welke worden opgelegd, eventueel met hulp van het OM.
- Zorg voor een nog kortere lijn tussen politie en OM door vaste contactpersonen bij het OM aan te stellen (die er overigens in een aantal regio’s ook al zijn).
- Laat de term ‘sepot’ voorbehouden aan het OM, stem de systemen daarop af en wees eenduidig bij de vastlegging van zaken die voortijdig door de politie worden beëindigd.

4 **Verbetermaatregelen voor uitval door technische of beleidssepots**
Hoewel technische en beleidssepots vormen van uitstroom zijn die inherent zijn aan het werk in de strafrechtketen, zijn er toch aanknopingspunten voor verbeteringen. Deze aanknopingspunten liggen grotendeels in het verlengde van de hiervoor genoemde verbetermaatregelen. Ten aanzien van de onvoorwaardelijke beleidssepots vanwege oud feit gaat het om:

- Capaciteit in de keten vergroten en deze flexibeler inzetten
- Sturing door de ketenpartners verbeteren
- (Meer) structurele afstemming en overweging tussen ketenpartners.

8.2 Berechting

8.2.1 Conclusies

- De omvang van de problematiek van de in het AR-rapport genoemde knelpunten wordt niet als groot probleem ervaren. Het betreft maar kleine aantallen; daarnaast wordt een groot deel van de als ongewenst beschreven uitstroom niet als ongewenst ervaren en is verklaarbaar.
- De belangrijkste onderliggende oorzaak van de knelpunten in de berechtingsfase heeft te maken met registratie. Er wordt bijvoorbeeld niet gedifferentieerd naar redenen voor 'niet-ontvankelijkverklaring OM'. Hierdoor is niet inzichtelijk welke zaken voor welke redenen precies in deze categorie uitstromen. Ook kunnen door tijdsverschillen in meetperiodes verschillen in voorraadstanden in de systemen ontstaan.

8.2.2 Aanknopingspunten voor verbetermaatregelen en aanbevelingen

- Bij de berechting spelen geen grote punten rond ongewenste uitstroom. Wel zou kunnen worden overwogen om gerichter vast te leggen wat de oorzaak voor intrekkingen zijn en wat de aanleiding is voor het niet-ontvankelijk verklaren van het OM.

8.3 Executie

8.3.1 Conclusies

Binnen de executie is sprake van ongewenste uitstroom. Deze uitstroom is veelal ongewenst voor alle criteria die kunnen worden gehanteerd en alle knelpunten die door de AR zijn gesignaleerd. Belangrijk zijn:

- Er is sprake van ongewenste uitstroom
- De informatie over de uitstroom en de duiding van de uitstroom is niet tot moeilijk te achterhalen.

Op enkele onderdelen is wel sprake van gewenste uitstroom. Het betreft hier de voorrang van zwaardere straffen waardoor lichtere overtredingen / delicten verjaren of situaties waarbij personen in het buitenland verblijven en niet actief worden opgespoord. De omvang van de uitstroom kan iets worden genuanceerd ten opzichte van het AR-rapport doordat een deel van de executie niet via de CJIB loopt en daardoor niet is meegenomen in de cijfers. De keten kan zich niet altijd sluitend verantwoorden. Dit betreft niet alleen de aantallen maar vooral ook de duiding. Belangrijkste oorzaken voor ongewenste uitstroom lijken:

1 De vindplaats of verblijfplaats een persoon is onduidelijk of bekendheid met dit adres leidt niet tot arrestatie. Dit kan ontstaan door gedrag van de veroordeelde, doelbewust beleid (van betrokkene, het buitenland of Nederland) of onvoldoende delen van aanvullende informatie tussen de ketenpartners.

2 De duiding van informatie is onvoldoende. De bestaande informatiesystemen zijn hier ook niet voor ingericht. Door tekortkomingen in de informatie-uitwisseling is binnen de keten niet altijd de juiste informatie op het juiste moment beschikbaar en kan onvoldoende duiding worden gegeven.
3 Er is onvoldoende een integraal persoonsbeeld waardoor onvolkomenheden ontstaan. In tijden van voldoende werkaanbod bestaat er ook geen ruimte om te verkennen of er sprake is van onvolkomenheden.
4 Binnen de keten wordt onvoldoende structureel op tactisch niveau met elkaar overlegd en gestuurd.

8.3.2 Aanknopingspunten voor verbetermaatregelen en aanbevelingen

Een deel van de huidige problematiek wordt onderkend en momenteel is het ministerie bezig om de aansturing van de executieketen te herzien en worden via het programma USB diverse initiatieven ondernomen. Ten tijde van het onderzoek is nog niet bekend wat de gevolgen zullen zijn van deze herziening. De volgende elementen zouden een plaats moeten krijgen:

1 Versterking van de informatie-uitwisseling: introductie van AICE en CVE. De meerderheid van de betrokkenen verwacht dat met de oprichting van het Administratie en Informatiecentrum Executie (AICE) en het ontwikkelen van een Centrale Voorziening Executieketen (CVE) er meer betrouwbare informatie gaat ontstaan. Daarnaast zouden de huidige systemen moeten worden doorontwikkeld om meer gerichte informatie te verzamelen. Deze doorontwikkeling zou voor alle niveaus moeten plaatsvinden, zowel strategisch, tactisch als operationeel.
2 Ontwikkeling van een integraal persoonsbeeld zou helpen bij het voorkomen van ongewenste uitstroom. Verwacht wordt dat het AICE een bijdrage zou kunnen leveren aan het ontwikkelen van een integraal persoonsbeeld.
3 Structureel organiseren van afstemming. Momenteel bestaat de indruk dat de afstemming rondom de executieketen nog te ad hoc plaats vindt. De huidige aandacht die via het programma USB tot stand komt zou moeten worden door vertaald naar de uitvoering. De gedachte hierachter is dat diverse partijen regionaal werken dan wel dat landelijke partijen kunnen aansluiten bij een regionaal afstemmingsforum.

8.4 Jeugd

Op basis van de afwegingen ten aanzien van wet- en regelgeving, doelmatigheid en bedrijfsvoering kan niet worden gesteld dat ongewenste uitstroom ontstaat. Wel is de informatievoorziening nog niet op orde. vanuit verantwoordingsperspectief is dit daarom ongewenst. Door de ketenpartners zijn in de laatste jaren diverse initiatieven genomen om de tekortkomingen in de informatievoorziening te adresseren. Gegeven de veelheid aan initiatieven zijn de meeste oplossingsrichtingen al benoemd en in gang gezet.

8.5 Ketenbrede kenmerken

8.5.1 Conclusies

Een deel van de onderliggende oorzaken bij de knelpunten heeft vergelijkbare kenmerken die in bijna alle onderdelen van de keten en de partners terugkomen. Onderstaand schetsen wij deze punten.

1 **Informatievoorziening in de keten**

De informatievoorziening in de keten is gebaseerd op bronnen die per ketenpartner worden gehanteerd. De informatievoorziening betreft vooral de eigen werkzaamheden. Binnen de keten zijn verschillende partijen die informatie leveren aan elkaar. Dit betreft veelal bilaterale relaties en richt zich vooral op de voortgang van de voorliggende zaak. De vraag of deze informatie passend of correct is, is voor hen vooral van belang in de voorliggende zaak/vraag. Correctheid van informatie wordt tot op zekere hoogte wel geverifieerd, maar de vraag of de informatie ook passend is in de zin dat de ontvangende partij de informatie in het werkproces goed gebruikt is minder aan de orde. Dit veroorzaakt verschillen in werkwijzen, definities en daarmee ook weer eigen afwegingen en vervuiling. Daarmee komt ook de transparantie in het geding.

2 **Samenwerking en afstemming rond procesinrichting**

Algemeen kan worden geconcludeerd dat de partners in de strafrechtketen onvoldoende gestructureerd samenwerken ten aanzien van de procesinrichting en de eisen die aan de diverse producten worden gesteld. Deze samenwerking betekent vooraf duidelijk maken welke verwachtingen er ten aanzien van elkaar bestaan: afspraken en criteria over de werkzaamheden die voor de diverse partijen van belang zijn en de werkprocessen. Het tweede element van deze samenwerking betreft de uitwisseling en afstemming omtrent de voortgang en kwaliteit. Het derde element betreft de monitoring en evaluatie inclusief wederzijdse terugkoppeling.

Dit vertaalt zich ook in discussies over selectie van zaken en sturing. Hierbij speelt ook de discussie over de verwerkingscapaciteit en de keuzes die worden gemaakt. Daarbij is ook verantwoording van belang. Zodra er geen onderscheid naar prioriteiten kan worden gemaakt is onvoldoende duidelijk hoe de afhandeling kan worden geregistreerd en hoe hierover kan worden gerapporteerd. Ook elders in de keten komt dit voor.

3 **Kwaliteit**

De discussie over kwaliteit moet in samenhang met de voorgaande punten worden gevoerd. Hiermee bedoelen we dat vooraf helder moet zijn wat van elkaar wordt verwacht en hoe hierop wordt gestuurd. Zodra duidelijk is wat we precies bedoelen met een aangifte, deze aangiftes onderverdelen en prioriteren kunnen duidelijke afspraken worden gemaakt over criteria en wanneer iets als voldoende wordt bestempeld. Kwaliteit in termen van screening, aangiftes en pv's of aandachtspunten bij de overdracht. Doordat er tekortkomingen bestaan rond de eerste vier conclusies, ontstaat ook discussie over kwaliteit: wat verwachten we van elkaar? Wanneer is het aangeleverde product voldoende? Dit punt wordt versterkt doordat intake of eerste beoordeling vaak verschillend is georganiseerd en in de bezetting niet altijd de meest ervaren medewerkers worden ingezet. Dit geeft verschillen in de wijze waarop producten worden gemaakt. Deze verschillen bieden weer ruimte voor interpretaties, afwijkingen wat zich in het administratieve proces weer vertaalt in verschillen of "fouten".

8.5.2 Aanbevelingen

1 **Zorg voor een sluitende verantwoording** van in-, door- en uitstroom binnen en tussen de partners in de keten
Sinds het onderzoek van de AR zijn er al verbeteringen gerealiseerd, vooral binnen de politie door het uitrollen van BOSZ. Op dit moment wordt BOSZ ook binnen het OM geïmplementeerd. Op de plekken waar al met BOSZ wordt gewerkt is sprake van een nagenoeg sluitende administratie tussen beide partijen. Zulke initiatieven dienen door de hele keten plaats te vinden. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn:

- Zoek zoveel mogelijk aansluiting bij bestaande initiatieven en lopende ontwikkelingen.
- Het gaat niet alleen om cijfermatige aansluiting van in-, door- en uitstroom maar ook om verantwoording van de keuzes die gemaakt zijn en waarom die gemaakt zijn. Dat tweede dient te gebeuren op een manier die een logisch gevolg/uitvloeisel is van het werk binnen de betreffende fase van de strafrechtsketen. Registreren om het registreren alleen werkt meestal niet en betekent in de regel een extra administratieve last.
- Dit betekent niet per definitie dat er ook een (nieuw) allesomvattend systeem moet komen om de workflow te monitoren. Het maken van heldere afspraken en gebruik van eenduidige en uniforme definities is een essentiële eerste stap, één die ook vooraf gaat aan welk nieuw systeem dan ook.

2 **Organiseer fora om afstemming over procesuitvoering tussen** de schakels te bevorderen
Binnen de strafrechtketen bestaan verschillende momenten waarop wordt overlegd. Deze overleggen zijn vooral inhoudelijk gedreven. Dit betekent dat op strategisch niveau met elkaar wordt afgestemd (bijvoorbeeld prioriteiten voor de regio) of operationeel op zaaksniveau. Twee elementen vallen hiermee buiten de boot: de tactische afstemming en de niet-inhoudsgebonden uitvoering. In een aantal regio's zien we al dat politie en OM op een succesvolle manier gezamenlijk de voor de tactische en strategische afstemming benodigde gegevens verzamelen en voorbereiden, al dan niet in een geïnstitutionaliseerde vorm. Dit zorgt ervoor dat deze overleggen vooral over inhoud en trends gaan in plaats van over de onderliggende cijfers. Zulke fora of samenwerkingsverbanden zouden in de hele keten een plek moeten krijgen.

Op verschillende plekken blijkt ook dat het feitelijk zetten van de volgende stap in de keten makkelijker tot stand komt wanneer partners dichter bij elkaar zitten. In de overgang van opsporing en vervolging gebeurt dit momenteel met ZSM. Hierbij worden ook verbanden gelegd naar executie. Een vergelijkbaar initiatief betreft de verkenning om directe betaling van boetes (buiten ZSM om) mogelijk te maken. Bezien moet worden of dergelijke initiatieven ook niet op andere plekken in de keten mogelijk zijn.

Er bestaan verschillende bronnen waaruit wordt geput om keuzes te maken. Dit gaat dan om aanwijzingen en richtlijnen. De veelheid aan bronnen wordt nog onvoldoende vertaald naar werkinstructies en de inregeling van ondersteunende systemen. Hier zou gericht aandacht aan moeten worden gegeven om problemen die nu spelen (zoals het ontbreken van een goede vertaling van de Aanwijzing voor de opsporing) maar ook op termijn zou dit onderwerp moeten worden geborgd.

3 **Investeer in de kwaliteit en ondersteuning van personeel rond selectie en schakelpunten**
Om te borgen dat de juiste afwegingen worden gemaakt en eenduidig worden geregistreerd zou in kwaliteit van personeel moeten worden geïnvesteerd. Dit betekent dat enerzijds

gerichter eisen aan personeel wordt gesteld maar ook dat het betreffende personeel operationeel wordt ondersteund in het vinden van de benodigde kennis en expertise. De diversiteit in de inhoud betekent dat voldoende kennisbronnen beschikbaar moeten worden gesteld. Hierbij kan worden gedacht aan vaste contactpersonen rond thema's en bij organisaties.

8.6 Verbeteringen via ontwikkelgerichte aanpak

8.6.1 Opsporing en vervolging

De rode draden in de verbetermaatregelen en aanbevelingen in de fase van opsporing en vervolging zijn:

1. sluitende verantwoording
2. screeningsproces en de betrokkenheid daarbij van het OM
3. uitval tijdens de onderzoeksfase
4. uitval door technische of beleidssepots.

Voor een aantal van deze aanbevelingen geldt dat er al sprake is van projecten of lopende ontwikkelingen die de geconstateerde knelpunten (deels) oplossen. Er dient dan ook voorkomen te worden dat het wiel opnieuw uitgevonden gaat worden. Waar mogelijk moet worden aangesloten bij lopende ontwikkelingen op lokaal of landelijk niveau. Algemeen advies is daarom om veel gebruik te maken van best-practices.

1 Sluitende verantwoording

Naar de mening van AEF kunnen de verbeteringen het beste worden gerealiseerd via een ontwikkelgerichte aanpak die erop gericht moet zijn om per 1 januari 2016 een informatievoorziening te hebben die sluitend is en waarmee keuzes transparant verantwoord kunnen worden.

Wij zien hiervoor twee sporen:

a. Lokaal niveau

Gebruik maken van de best-practices die er al in verschillende regio's zijn, vooral die waar BOSZ is geïmplementeerd bij politie en OM. Daarbij gaat het zowel om:

- het feitelijk realiseren van aansluiting
- het maken van rapportages
- het hanteren van uniforme en eenduidige termen
- bijbehorende werkwijzen.

Een geschikte werkvorm hiervoor is om uit twee regio's een klein team van 4 tot 6 mensen vanuit politie en OM samen te stellen dat de daar ontwikkelde methoden en instrumenten:

- beoordeelt op hun geschiktheid voor landelijke implementatie
- gereed maakt voor een pilot in één of twee andere eenheden.

Na de pilot in enkele andere onderdelen worden de methoden en instrumenten waar nodig aangepast en als best-practice aangeboden aan alle overige eenheden.

b. Landelijk niveau

Door ontwikkelen door het WODC van de Strafrechtketenmonitor (SKM) waarvoor nu al plannen bestaan. De SKM moet mede profiteren van de verbeteringen die op lokaal niveau worden gerealiseerd.

2 **Screeningsproces en de betrokkenheid daarbij van het OM**

Deze rode draad bevat twee elementen die elk hun eigen ontwikkeltraject hebben:

- Gezamenlijke uitwerking van de Aanwijzing opsporing en aanvullende concretisering: op landelijk niveau (met input vanaf decentraal niveau). Maak daarbij tegelijkertijd landelijke afspraken over het gebruik van de term politiesepot (laat de term 'sepot' voorbehouden aan het OM) en zorg samen met de politie dat systemen daarop afgestemd worden zodat eenduidige vastlegging van zaken die voortijdig door de politie worden beëindigd plaats kan vinden.
- Werkwijze op uitvoeringsniveau: (doorontwikkelde) best-practices aanbieden aan andere onderdelen.

3 **Uitval tijdens de onderzoeksfase**

Bij de politie:

- Ga op zoek naar best-practices waarin het personeel 'aan de voorkant' - voor het opnemen van aangiften en het screenen – goed geëquipeerd is en bied die aan de andere onderdelen aan.
- Versterk de kwaliteit van het personeel in het opsporingsproces en dan met name op het gebied van specifieke zaken waarin sprake is van digitale en financiële zaken (als onderdeel van een zaak) te verbeteren.

Bij politie en OM:

- Ga op zoek naar best-pratices in regio's waar op een succesvolle manier wordt gewerkt met korte(re) lijnen naar het OM door vaste contactpersonen (die er dus in een aantal regio's al zijn).
- Ga op zoek naar regio's waarin instrumentarium en werkwijzen zijn ontwikkeld om strak te sturen op welke zaken worden onderzocht en welke worden opgelegd.

4 **Uitval door technische of beleidssepots**

- Ga op zoek naar best-practices waarin de keten minder belast wordt en voorbeelden waarin de capaciteit in de keten flexibel wordt inzet
- Sturing door de ketenpartners verbeteren (zie ook bij punt 3. hierboven)
- Organiseer fora om afstemming over procesuitvoering tussen de schakels/ketenpartners te bevorderen (zie ook 8.4.2).

8.6.2 Executie

Zoals reeds gesignaleerd worden momenteel diverse plannen ontwikkeld en initiatieven genomen binnen de executieketen. In het kader van dit onderzoek zijn met name de volgende ontwikkelingen van belang:

- Herziening van de verantwoordelijkheidsverdeling
- Herziening (en centrale coördinatie) van het betekeningsproces
- Doorontwikkeling van het opsporingsregister naar de centrale voorziening executieketen
- Vorming van een Administratie en Informatiecentrum Executieketen
- Beschrijving van ketenwerkprocessen

Deze initiatieven zouden voor 2016 geïmplementeerd moeten zijn. De coördinatie wordt door het programma USB verzorgd. Hierbij is wel een aandachtspunt dat de initiatieven voldoende op de werkvloer landen en dat regionale en operationele afstemming wordt gewaarborgd.

Bijlage 1: Gesprekspartners interviews

Organisatie	Regio/afdeling	Naam	Functie
CJIB	N.v.t.	Joost van Spronsen	Accountmanager
DJI	N.v.t.	Marianne Vink	Senior adviseur Uitvoeringsbrief
	N.v.t.	Astrid a'Campo	Adviseur uitvoeringsbeleid
	N.v.t.	Paul Linckens	Afdeling Analyse, Strategie en Kennis
Ministerie van VenJ	DG Politie	Geertje van Hoogdalem	Projectleider ketensamenwerking
	DG Jeugd en Sanctietoepassing	Suzanne Graaf	Projectleider KPI-traject
	DG Jeugd en Sanctietoepassing	Gerrit-Jan van 't Eind	Medewerker programma USB
	DG Jeugd en Sanctietoepassing	Manon Pont	Medewerker programma USB
	DG Jeugd en Sanctietoepassing	Remco Terpstra	Coördinerend projectleider programma USB
	DG Jeugd en sanctietoepassing	Jeroen Stulen	Projectleider ketenregie jeugdstrafrechtketen
Ministerie van VenJ / HEC / JustID	N.v.t.	Jan van Veenen	Managing consultant (HEC)
	N.v.t.	Jerome Weisz	Informatieanalist (JustID)
	N.v.t.	Bastiaan Opdam	Management trainee (HEC)
OM	N.v.t.	Linda Dubbelman	Landelijk jeugdofficier
	Ressortsparket Den Bosch	Frans Tax	Hoofd Administratie
	Ressortsparket Den Haag	Richard Verschelden	Hoofd Administratie
	Midden-Nederland (Utrecht)	Roger van den Sigtenhorst	Afdelingshoofd Beleid & Strategie
	Oost-Nederland (Arnhem)	Ruud Lichtenberg	Hoofd Beleid & Strategie
	Parket-Generaal	Toon van der Heijden	Beleidsmedewerker
Politie	Oost-Nederland	Harry Duyts	Hoofd stafafdeling
	Oost-Nederland	Harjo Wienke	Projectleider BOSZ
	Oost-Nederland	Joop Seerden	Hoofd bedrijfsbureau, district Gelderland-Zuid
	Politieacademie	Hans Broekhuizen	Bedrijfsarchitect; Accountmanager Werkprocessen &

			Informatie bij Landelijk Programma Politiële Jeugdtaak
	Rotterdam-Rijnmond	Arjan de Zwart	Diensthoofd Controlling
	Utrecht	Miranda Roelse	Voormalig korpscontroller
	vtsPN	Antoinette van Wezel	Ketencoördinatie
Rechtspraak	Rechtbank Amsterdam	Evelien de Greeve	Rechter
	Rechtbank Rotterdam	Vincent Mul	Rechter
Reclassering Nederland	Landelijk kantoor	Arie Ouwens	Hoofd bedrijfsvoering
	Landelijk kantoor	Menno Bosma	Controller
	Rotterdam	Soraya Beumer	Portefeuillehouder Toezicht
	Amsterdam	Roxane van Acker Laurens van Essen	Portefeuillehouder Werkstraffen
Raad voor de Kinder-bescherming	Landelijk bureau	Ros Floor	Adviseur kwaliteit, planning & control
	Landelijk bureau	Paul van den Boom	Regiocontroller
WODC	N.v.t.	Erik Leertouwer	Senior onderzoeker Statistische Informatievoorziening en Beleidsanalyse
	N.v.t.	Sandra Kalidien	Onderzoeker Statistische Informatievoorziening en Beleidsanalyse

Bijlage 2: Discussienotitie zoals verstuurd aan focusgroepen

Onderstaande notitie is besproken met de begeleidingscommissie en daarna verstuurd aan de deelnemers aan de focusgroepen. Voor elk van de twee naar fase georganiseerde focusgroepen (Opsporing & vervolging en Executie) is een maatwerk-notitie gemaakt, met daarin alleen de knelpunten die betrekking hebben op de eigen fase, dan wel schakelpunten tussen de fases.

Discussienotitie

Aan
[Geadresseerde]
Van
AEF
datum
21 juni 2013
onderwerp
Knelpunten genoemd in het AR-rapport 'Prestaties in de strafrechtketen'

Inleiding

In februari 2012 publiceerde de Algemene Rekenkamer het rapport "Prestaties in de strafrechtketen".[62] Daarin concludeert de Rekenkamer dat er sprake is van ongewenste uitstroom uit de strafrechtketen. De precieze aard en omvang van deze uitstroom wordt op hoofdlijnen beschreven. Om (onder andere) de(ze) knelpunten te adresseren is het programma Versterking Prestatie Strafrechtketen (VPS) ingericht. Vanuit dit programma (mede namens het programma Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen) is Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd onderzoek uit te voeren naar de aard en omvang van de ongewenste uitstroom. Voor het onderzoek is de volgende opdrachtomschrijving gegeven:

"De stuurgroep wil laten onderzoeken wat de aard en omvang is van de ongewenste uitstroom en de redenen van deze uitstroom in alle fasen van de strafrechtketen[63]: de opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging. In het kader hiervan wil de stuurgroep ook inzicht krijgen in de retourstroom van zaken. Daarnaast moet het onderzoek aanknopingspunten bieden voor te treffen maatregelen om de ongewenste uit- en retourstroom tegen te gaan. Als laatste moet het onderzoek aanknopingspunten bieden voor het stellen van normen voor een aanvaardbare percentuele ongewenste uitstroom."

---

62 Algemene Rekenkamer, *Prestaties in de strafrechtketen*, februari 2012. Te raadplegen via *Kamerstukken II* 2011/12, 33173, nr. 2. Hierna: AR 2012.

63 Voor de goede orde het betreft hier dus de gehele strafrechtketen van opsporing tot tenuitvoerlegging.

Het onderzoek moet uiteindelijk resulteren in:
- meer zicht op de knelpunten die de Algemene Rekenkamer heeft geschetst
- een ideaalplaatje voor 2016 (wat voor type uitstroom is dan nog toegestaan?)
- aanknopingspunten voor verbeteringen en normen.

De focus van dit onderzoek ligt vooral op een kwalitatieve verdieping en/of aanvulling op de door de Rekenkamer geschetste knelpunten. Tegelijkertijd geeft het programma Versterking Prestatie Strafrechtketen opdracht aan het WODC om een kwantitatief onderzoek te doen naar de geconstateerde knelpunten.

Begeleiding en aansturing onderzoek

Het onderzoek wordt begeleid door een begeleidingscommissie bestaand uit vertegenwoordigers van de ketenpartners. De begeleidingscommissie is actief betrokken bij de uitvoering van het onderzoek.

Het programma VPS wordt aangestuurd vanuit een stuurgroep. De stuurgroep wordt tussentijds geïnformeerd over de voortgang en voorlopige uitkomsten van het onderzoek. Daarnaast wordt de stuurgroep aan het einde van het onderzoek de uitkomsten toetst.

Focusgroep

In de eerste fase van het onderzoek is een bureaustudie gedaan naar de vormen van uitstroom en de knelpunten die aanleiding zijn voor die uitstroom. De bureaustudie is gebaseerd op het onderzoek van de Algemene Rekenkamer, op eerdere onderzoeken naar uitstroom door de ketenpartners of externe partijen en eerdere onderzoekservaringen van AEF. Daarnaast wordt gesproken met verschillende experts om te verkennen hoe de door de AR geïnventariseerde knelpunten kunnen worden geduid.

In een vervolgfase willen wij een verdieping aanbrengen binnen de geconstateerde knelpunten. Daarvoor maken wordt gebruik gemaakt van focusgroepen[64] in een viertal regio's: Midden en West Brabant, Gelderland-Zuid, Rotterdam-Rijnmond en Amsterdam-Amstelland[65]. Bij het samenstellen van de focusgroepen is gekeken naar een goede vertegenwoordiging van de relevante ketenpartijen en de verschillende werkwijzen daarbinnen. Uitgangspunt is dat de deelnemers per focusgroep samen voldoende zicht hebben op de situatie in het werkgebied, de aard van de uitstroom en op de koppelvlakken tussen de organisaties. Die koppelvlakken zijn immers belangrijke plekken waar uitstroom ontstaat.

Datum focusgroep

U bent uitgenodigd voor de focusgroep die plaats vindt op:

.. januari 2013, van … tot …, te … (zie bijlage voor routebeschrijving).

[64] Gestructureerde groepsgesprekken met ongeveer 6 tot 8 personen onder leiding van een facilitator om meningen en ervaringen over een specifiek onderwerp te inventariseren.

[65] NB: afgesproken is om uit te gaan van de 'oude' regio-indeling.

Vragen aan focusgroep

Met de focusgroep wordt een verdieping/verbreding aangebracht binnen de tot nut toe geïnventariseerde knelpunten. Het gaat om de volgende vragen:

1. Worden de knelpunten uit het AR-rapport (vormen van uitstroom) herkend binnen uw organisatie/regio?
2. Zo ja, is het mogelijk om een verdieping aan te brengen binnen de knelpunten?
3. Zijn er andere knelpunten die ook tot uitstroom leiden en die nog geen deel uitmaken van de huidige inventarisatie?
4. Hoe ontstaan deze knelpunten?
5. Is er volgens u sprake van een bewuste keuze om zaken te laten uitstromen?
6. Zijn deze knelpunten/vormen van uitstroom in uw opinie ongewenst?
   - Zo ja, welke factoren zijn van invloed op het ontstaan van deze ongewenste situatie?
   - Zo nee, waarom is volgens u geen sprake van ongewenste uitstroom?
7. Welke twee factoren zijn waarschijnlijk verantwoordelijk voor het grootste deel van de ongewenste uitstroom? En als die zijn opgelost, is de ongewenste uitstroom dan ook opgelost?
8. Welke oplossingsrichtingen zijn er om die twee factoren op te lossen?

Geïnventariseerde knelpunten

Hieronder vindt u een overzicht met de geïnventariseerde knelpunten voor uw organisatie(s). Een compleet overzicht van de door de AR genoemde knelpunten vindt u ter informatie in de bijlage. Bij de formuleringen van de knelpunten zijn we zoveel mogelijk gebleven bij de (feitelijke) formuleringen van de AR. De interpretatie van de door de AR geconstateerde knelpunten is onderwerp van de discussie.

[PM: specifieke selectie voor die focusgroep (te selecteren uit de bijlage)]

Voorbereiding

Ter voorbereiding op de focusgroep kan het verstandig zijn om al enige achtergrondinformatie uit de eigen organisatie/regio te verzamelen en die mee te nemen.

[PM: maatwerk per focusgroep]

Daarbij moet u denken aan (N.B. onderstaande betreft suggesties voor zover u hierover kunt beschikken of intern kunt navragen):

- Zijn er bestaande overzichten, die regelmatig (bijvoorbeeld 1 x per kwartaal, halfjaar, jaar) inzicht geven in:
  - instroom per periode en/of
  - onderhanden werk positie begin periode en/of
  - onderhanden werk positie einde periode en/of
  - uitstroom per periode?
- Zo ja, waar zijn die te vinden en wat zijn de bronnen van deze informatie/gegevens?
- Zo nee, zijn ze met de bestaande systemen te meten?
- Wie draagt, indien van toepassing, verantwoordelijkheid voor:
  - aard en omvang van de instroom en/of
  - aard en omvang van het onderhanden werk en/of
  - aard en omvang van de uitstroom en/of
  - aard en omvang van de goede aankomst van de uitstroom bij de volgende ketenpartner?

Bijlage: Knelpunten genoemd in het AR-rapport 'Prestaties in de strafrechtketen'

a Knelpunten die raken aan de opsporing door de politie

1 Screening niet conform de Aanwijzing voor de opsporing

In het AR-rapport is te lezen: *"De betrokken politiekorpsen gaven (...) in de interviews aan dat veel zaken uitgescreend worden, terwijl die zaken op grond van de Aanwijzing voor de opsporing van het OM wel opvolging zouden moeten krijgen. Het OM is daar niet bij betrokken. Dit is met name het geval bij vvc. Bij zware en middelzware criminaliteit is de kans klein dat dit zich voordoet, omdat het OM al vanaf het begin van het opsporingsproces intensiever bij de zaak betrokken is. Een deel van de uitstroom bij casescreening vindt dus niet conform de Aanwijzing voor de opsporing plaats."*[66]

2 Uitstroom zonder verdachte (uitval tijdens onderzoeksfase)

De AR noemt twee typen ongewenste uitstroom zonder verdachte:

- uitstroom die op een eerder moment had kunnen plaatsvinden, waardoor de daaraan bestede capaciteit in andere zaken gestoken had kunnen worden
- uitstroom die had kunnen doorstromen als de kwaliteit van het opsporingswerk tot dan toe beter was of daarvoor tijdig capaciteit beschikbaar was.[67]

De AR stelt dat deze beide typen van uitstroom diverse oorzaken hebben: *"Het kan zijn dat de zaak geen prioriteit heeft in relatie tot de capaciteit, dat er gebrek aan capaciteit is om de zaak tijdig af te ronden (bij plankzaken), dat er onvoldoende bewijs (verkregen) is of dat het aangeleverde bewijs van onvoldoende kwaliteit is."*[68]

3 Classificatie van uitval tijdens onderzoeksfase als politiesepot

Een deel van de onder drie beschreven zaken krijgt het label politiesepot. Daarbij spelen twee problemen:

- soms gebeurt dit zonder mandaat van het OM. Dat mag formeel niet.
- als het wel met tussenkomst OM gebeurt moeten die zaken eigenlijk als OM-sepot gelabeld worden.[69]

[66] Waarschijnlijk wordt hier bedoeld: niet in alle regio's.

[67] AR 2012, p. 13.

[68] AR 2012, p. 15.

[69] AR 2012, p. 15. Op diezelfde pagina wordt hierover nog opgemerkt: *"De ongewenste uitstroom is een indicatie dat de beschikbare capaciteit niet doelmatig is ingezet: als een deel van deze zaken eerder was uitgestroomd, had de daaraan bestede capaciteit in andere zaken gestoken kunnen worden. Een ander deel had kunnen doorstromen als er juist wel opsporingscapaciteit voor geweest was."*

4 Onbekende uitstroom bij politie: de politie kan zich niet sluitend verantwoorden
Op basis van gegevens die de AR bij de politie heeft uitgevraagd, stelt de AR vast dat het aantal inkomende zaken plus de beginvoorraad het aantal uitgaande zaken plus de eindvoorraad ruimschoots overtreft en er geen evenwicht is. De AR concludeert dat zaken de keten uitstromen zonder dat die worden afgeboekt onder één van de gebruikelijke afdoeningswijzen.[70]

5 Uitstroomcijfers politie sluiten niet aan op instroomcijfers ketenpartners
In theorie zouden de uitstroomcijfers van de politie gelijk moeten zijn aan die van de instroom van het OM en het CJIB (en Halt voor de jeugdstrafrechtketen). Dat is echter niet het geval. Volgens de AR valt vooral het verschil in cijfers tussen politie en OM op.[71]

6 Retourstroom van CJIB naar politie is onbekend
Het CJIB kan door de politie aangeboden transacties om diverse redenen weigeren en terugsturen in de vorm van berichten. Volgens de AR heeft het merendeel hiervan betrekking op het overschrijden van de aanlevertermijn van zestig dagen. De AR vervolgt: *"Volgens het CJIB is de beleidslijn van het OM dat deze zaken niet opnieuw worden aangeleverd omdat oude zaken bij de rechter tot vrijspraak leiden. Dit betreft overigens alle transacties, er kon niet gedifferentieerd worden naar soort misdrijf. Deze uitstroom is ongewenst."*

7 Retourstroom van OM naar politie is onbekend
"De politie registreert de zaken die naar het OM gaan als «ingezonden aan OM». Uit ons onderzoek is duidelijk geworden dat het OM veel zaken niet in behandeling neemt (en niet registreert), maar terugstuurt naar de politie om aangevuld of om geseponeerd te worden. Met het terugsturen wil het OM bereiken dat de verantwoordelijkheid voor kwaliteit van de processen-verbaal bij het regiokorps ligt. De politie registreert deze retourzaken van het OM niet en niet bekend is of zaken alsnog aangevuld worden. Ook het OM registreert zijn retourzendingen niet en bewaakt ook niet of deze zaken later alsnog binnenkomen." Het oordeel van de AR luidt als volgt: *"De mate waarin deze uitstroom ongewenst is kunnen we niet beoordelen. Wel vinden we het ongewenst dat deze uitstroom nergens zichtbaar is en niet bewaakt wordt."*[72]

[70] AR 2012, p. 13-14. N.B. (Deels) administratief probleem.

[71] AR 2012, p. 14-15. De AR heeft de volgende, niet sluitende verklaringen voor het verschil met het OM: (a) politie werkt met zaaksdossiers en het OM met persoonsdossiers; (b) er is een relatief lange doorlooptijd tussen het versturen van dossiers door de politie en het inschrijven ervan door het OM. N.B. (Deels) administratief probleem.

[72] AR 2012, p. 14.

b Knelpunten vervolging door het OM

1 Technische sepots

Over technisch sepots zegt de AR het volgende: *"Bij ruim de helft van de onvoorwaardelijke sepots gaat het om technisch sepot. In hoeverre technische sepots ongewenst zijn, hebben we niet kunnen beoordelen omdat er vaak juridische afwegingen worden gemaakt. Het OM hanteert technisch sepot pas in laatste instantie of als er sprake is van nieuwe feite of veranderde omstandigheden."* Onder de subtitel Oorzaken vervolgt de AR: *"De reden voor technisch sepot is vaak gelegen in gebrek aan bewijs. Het OM gaf aan dat technisch sepot bij maatwerkzaken (zware en middelzware criminaliteit) minder voorkomt dan bij standaardzaken, omdat het OM bij maatwerkzaken in de opsporingsfase al actiever is betrokken."*[73]

2 Onvoorwaardelijk beleidssepots vanwege oud feit

De reden voor een onvoorwaardelijk sepot is volgens de Algemene Rekenkamer vaak dat het gaat om een oud feit (namelijk in 9% van het aantal onvoorwaardelijke beleidssepots volgens de AR). Er is dan een lange tijd verstreken nadat het feit is gepleegd, waardoor het belang van strafrechtelijk optreden te gering is geworden. De AR vindt dergelijke sepots ongewenst.[74] De AR geeft daarbij verder niet aan of de zaak is 'blijven liggen' in de opsporingsfase of in de vervolgingsfase.

3 Niet-ontvankelijkheid van het OM

Niet-ontvankelijkheid van het OM (0,3% van de instroom) wordt door de Algemene Rekenkamer als ongewenst gezien: *"Niet-ontvankelijkheid van het OM is uitstroom die ongewenst is, omdat de rechter de zaak bij correct en tijdig handelen wel inhoudelijk zou hebben behandeld. Er kan sprake zijn van verjaring, maar ook van bezwaren tegen de wijze waarop de Officier van Justitie leiding gegeven heeft aan het opsporingsonderzoek, of van onrechtmatig verkregen bewijs."*[75]

4 Het OM kan zich niet sluitend verantwoorden

"Of in de vervolgingsfase het aantal inkomende zaken plus de beginvoorraad in evenwicht is met het aantal uitgaande zaken plus de eindvoorraad kon niet worden vastgesteld omdat het OM geen gegevens kon verstrekken over de voorraden van gewelds- en vermogensmisdrijven."[76]

Dat deze informatie over de werkvoorraad van het OM niet beschikbaar is, zou kunnen samenhangen met het feit dat de AR slechts een specifiek type zaak onderzocht (namelijk alleen gewelds- en vermogensmisdrijven).[77]

[73] AR 2012, p. 18-19.

[74] AR 2012, p. 18-19.

[75] AR 2012, p. 21

[76] AR 2012, p. 18.

[77] Strikt genomen is dit geen vorm van ongewenste uitstroom, maar wel een knelpunt dat inzicht in de (ongewenste) uitstroom bemoeilijkt.

Koppelvlak politie – OM:

5 Geen betrokkenheid OM bij screening

Bij de constatering dat veel zaken niet conform de Aanwijzing voor de opsporing van het OM geschieden, merkt de AR op dat het OM niet is betrokken bij de screening. Daardoor wordt de kans dat de Aanwijzing niet wordt vervolgd volgens de AR vergroot. Meer specifiek zegt de AR: *"Dit is met name het geval bij vvc. Bij zware en middelzware criminaliteit is de kans klein dat dit zich voordoet, omdat het OM al vanaf het begin van het opsporingsproces intensiever bij de zaak is betrokken."* [78]

6 Uitstroomcijfers politie sluiten niet aan op instroomcijfers ketenpartners

In theorie zouden de uitstroomcijfers van de politie gelijk moeten zijn aan die van de instroom van het OM en het CJIB (en Halt voor de jeugdstrafrechtketen). Dat is echter niet het geval. Volgens de AR valt vooral het verschil in cijfers tussen politie en OM op.[79]

7 Retourstroom van OM naar politie onbekend

"De politie registreert de zaken die naar het OM gaan als «ingezonden aan OM». Uit ons onderzoek is duidelijk geworden dat het OM veel zaken niet in behandeling neemt (en niet registreert), maar terugstuurt naar de politie om aangevuld of om geseponeerd te worden. Met het terugsturen wil het OM bereiken dat de verantwoordelijkheid voor kwaliteit van de processen-verbaal bij het regiokorps ligt. De politie registreert deze retourzaken van het OM niet en niet bekend is of zaken alsnog aangevuld worden. Ook het OM registreert zijn retourzendingen niet en bewaakt ook niet of deze zaken later alsnog binnenkomen." Het oordeel van de AR luidt als volgt: *"De mate waarin deze uitstroom ongewenst is kunnen we niet beoordelen. Wel vinden we het ongewenst dat deze uitstroom nergens zichtbaar is en niet bewaakt wordt."* [80]

Koppelvlak OM – executie:

8 Retourstromen onbekend

"Bij het OM is niet bekend hoeveel zaken opnieuw instromen wanneer een gestrafte de door het OM of de rechter opgelegde voorwaarden overtreedt of een taakstraf zonder succes afrondt en hoe vaak tenuitvoerlegging van een voorwaardelijk vonnis wordt gevorderd. Hierdoor kan niet vastgesteld worden of in zulke gevallen daadwerkelijk alsnog tot vervolging wordt overgegaan."[81]

[78] Waarschijnlijk wordt hier bedoeld: niet in alle regio's

[79] AR 2012, p. 14-15. De AR heeft de volgende, niet sluitende verklaringen voor het verschil met het OM: (a) politie werkt met zaaksdossiers en het OM met persoonsdossiers; (b) er is een relatief lange doorlooptijd tussen het versturen van dossiers door de politie en het inschrijven ervan door het OM. N.B. (Deels) administratief probleem.

[80] AR 2012, p. 14.

[81] AR 2012, p. 18.

c Knelpunten berechting

1 Intrekking van beroeps- en cassatiezaken

"Bij zaken waarin hoger beroep of cassatie wordt ingesteld worden veel zaken die instromen in een later stadium ingetrokken, nog voordat tot berechting kan worden overgegaan (respectievelijk 15% van de totale uitstroom bij gerechtshoven en 42% van de totale uitstroom bij Hoge Raad). Reden van intrekking is dat veroordeelde bij nader inzien besluit niet in beroep of cassatie te gaan. Hoewel het vonnis in eerste of tweede aanleg van kracht blijft en de zaak dan langs die weg uitstroomt, plaatsen wij wel een kanttekening of dit uit oogpunt van doelmatigheid gewenst is, omdat er veel werk (uitwerking vonnissen, betekeningen, et cetera) achteraf bezien voor niets lijkt verricht."[82]

2 Niet-ontvankelijkheid van het OM

Niet-ontvankelijkheid van het OM (0,3% van de instroom) wordt door de Algemene Rekenkamer als ongewenst gezien: *"Niet-ontvankelijkheid van het OM is uitstroom die ongewenst is, omdat de rechter de zaak bij correct en tijdig handelen wel inhoudelijk zou hebben behandeld. Er kan sprake zijn van verjaring, maar ook van bezwaren tegen de wijze waarop de Officier van Justitie leiding gegeven heeft aan het opsporingsonderzoek, of van onrechtmatig verkregen bewijs."*[83]

3 Rechtbanken kunnen zich niet sluitend verantwoorden

Rechtbanken kunnen zich niet sluitend verantwoorden (in- en uitstroomcijfers sluiten niet aan). Het verschil tussen in- en uitstroom bedraagt -482. Bij de gerechtshoven en de Hoge Raad is er (nagenoeg) sprake van evenwicht.[84]

4 Aansluiting uitstroomcijfers rechtbanken op instroomcijfers van ketenpartners

Geldboetes opgelegd door rechtbanken in eerste aanleg en CJIB komen niet overeen.[85]

d Knelpunten tenuitvoerlegging

1 Executieverjaring

"Een deel van de uitstroom in de tenuitvoerleggingsfase achten we echter ongewenst. In de tenuitvoerleggingsfase stromen namelijk nog relatief veel zaken door executieverjaring uit de keten. Bij de door het CJIB uitgezette vrijheidsstraffen gaat het om 2460 gevallen, 16% van de totale uitstroom en bij boetevonnissen om 1508 gevallen, wat neerkomt op 14% van de uitstroom. In deze zaken hebben politie, OM, rechtspraak en ten uitvoer leggende organisaties veel energie gestoken zonder dat het tot het beoogde vervolg heeft geleid. Dit is ongewenst."[86]

---

[82] AR 2012, p. 22.

[83] AR 2012, p. 21.

[84] AR 2012, p. 22.

[85] AR 2012, p. 22.

[86] AR 2012, p. 25.

2 **Ontbreken van informatie over de uitstroom/verjaring**
Veroordeelden die onvindbaar zijn, worden gesignaleerd in het opsporingssysteem OPS. De AR geeft aan nauwelijks informatie over de uitstroom (door verjaring) te kunnen achterhalen.[87]

3 **Verschillen in inzet per politieregio**
"De inzet op opsporing van veroordeelden met openstaande straf- en boetevonnissen verschilt per politieregio."[88]

4 **Onduidelijkheid vervolgstappen**
Geconstateerd wordt dat bij de uitstroom vanuit de reclassering niet bekend is wat de vervolgstappen zijn en dat er regelmatig geen sprake is van een positieve afronding. Rondom volwassenen wordt geconstateerd:
- 22% van uitgestroomde taakstraffen worden niet succesvol afgerond
- 41% van de toezichten is er sprake van een niet succesvolle afronding.[89]

5 **Gegevens over DJI en reclassering sluiten niet aan**
Algemeen wordt geconstateerd dat de gegevens van CJIB over de DJI en de reclassering niet aansluiten bij de gegevens van de DJI en de reclassering.[90]

6 **Geen onderscheid naar type delict bij cijfers CJIB**
Bij de cijfers die van het CJIB zijn ontvangen bleek het niet mogelijk om een onderscheid te maken naar het type delict. Specificatie naar gewelds- en vermogensmisdrijven bleek niet mogelijk. Wel was er een onderscheid naar vrijheidsstraffen of taakstraffen.[91]

7 **Aansluiting uitstroom OM op instroom van executiepartners**
"Of de cijfers over overdracht tussen OM en CJIB (transacties, dat wil zeggen geldboetes of taakstraf) en CJIB en Raad voor de Kinderbescherming (taakstraffen) op elkaar aansluiten konden we niet vaststellen omdat CJIB en Raad voor de Kinderbescherming de taakstraffen niet registreren naar gewelds- en vermogensmisdrijven."[92]

e Knelpunten jeugdstrafrechtketen[93]

1 **Aansluiting uitstroom OM op instroom van executiepartners**
"Of de cijfers over overdracht tussen OM en CJIB (transacties, dat wil zeggen geldboetes of taakstraf) en CJIB en Raad voor de Kinderbescherming (taakstraffen) op elkaar aansluiten

[87] AR 2012, p. 25. Daarnaast merkt de Algemene Rekenkamer op: Het systeem is sterk verouderd, is gebruiksonvriendelijk en kan geen (management)informatie uitdraaien.
[88] AR 2012, p. 25.
[89] AR 2012, p. 25.
[90] AR 2012, p. 25.
[91] AR 2012, p. 23.
[92] AR 2012, p. 18.
[93] De Algemene Rekenkamer behandelt dit onderwerp niet apart maar per fase in de strafrechtketen. We hebben ze hier gegroepeerd.

konden we niet vaststellen omdat CJIB en Raad voor de Kinderbescherming de taakstraffen niet registreren naar gewelds- en vermogensmisdrijven."[94]

2 Informatie over de aard van de maatregelen
Ten aanzien van jeugd wordt verder nog opgemerkt dat Jeugdzorg Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming niet beschikten over informatie over de uitstroom van opgelegde maatregelen. Wel was bekend dat bij de RvdK in de onderzoeksperiode 20.182 taakstraffen waren opgelegd waarvan 16.941 succesval waren uitgestroomd.[95]

3 Onduidelijkheid vervolgstappen
Geconstateerd wordt dat bij de uitstroom vanuit de reclassering niet bekend is wat de vervolgstappen zijn en dat er regelmatig geen sprake is van een positieve afronding. Hierbij worden de volgende constateringen gedaan rond jeugd:
- 8% van de uitstroom bij Halt gebeurt zonder positief sepotadvies
- 16% van de taakstraffen bij jeugdigen wordt niet succesvol afgerond.[96]

4 Uitstroomcijfers politie sluiten niet aan op instroomcijfers Halt
In theorie zouden de uitstroomcijfers van de politie gelijk moeten zijn aan die van de instroom van het OM en het CJIB en Halt voor de jeugdstrafrechtketen. Dat is echter niet het geval.[97]

[94] AR 2012, p. 18.

[95] AR 2012, p. 21.

[96] AR 2012, p. 25.

[97] AR 2012, p. 14-15. De AR heeft de volgende, niet sluitende verklaringen voor het verschil met het OM: (a) politie werkt met zaaksdossiers en het OM met persoonsdossiers; (b) er is een relatief lange doorlooptijd tussen het versturen van dossiers door de politie en het inschrijven ervan door het OM. N.B. (Deels) administratief probleem.

Bijlage 3: Samenvatting resultaten focusgroepen

Onderstaande schema's zijn het resultaat van de focusgroepbijeenkomsten. Opgemerkt moet worden dat hieronder alleen de door de experts genoemde oorzaken zijn weergegeven. Tijdens de focusgroepen ontstonden soms gesprekken die niet door de deelnemers zijn genoteerd maar waarin wel onderliggende oorzaken en/of oplossingsrichtingen voor specifieke knelpunten werden aangedragen. Bovendien zijn ook expertinterviews gehouden waarin de knelpunten zijn besproken. Vandaar dat in de hoofdtekst van dit rapport op sommige plekken nog andere oorzaken/knelpunten zijn aangedragen dan in onderstaande tabellen zijn terug te vinden.

De deelnemers hebben voor de belangrijkste oorzaken ook oplossingen geformuleerd. De belangrijkheid is bepaald door de deelnemers 10 punten te laten verdelen over alle oorzaken die in de betreffende focusgroep genoemd zijn. Dat konden ze doen door alle punten te verdelen over verschillende oorzaken, of door aan sommige oorzaken meerdere punten te geven.

In de tabel hieronder is aangegeven bij welke knelpunten het vaakst een onderliggende oorzaak door de medewerkers van Politie of OM als *belangrijk* is gekwalificeerd.

Knelpunt politie – OM		Amster-dam	Rotter-dam	Breda	Arnhem
1	Screening niet conform de Aanwijzing voor de opsporing	Ja	Ja	Ja	Ja
2	Uitstroom zonder verdachte (uitval tijdens onderzoeksfase)	Ja	Ja	Ja	Ja
3	Classificatie van uitval tijdens onderzoeksfase als politiesepot	Ja	Nee	Ja	Nee
4	Onbekende uitstroom bij politie: de politie kan zich niet sluitend verantwoorden	Ja	Nee	Ja	Nee
5	Uitstroomcijfers politie sluiten niet aan op instroomcijfers ketenpartners	Nee	Nee	Ja	Ja
6	Geen betrokkenheid OM bij screening	Ja	Ja	Ja	Ja
7	Retourstroom van OM naar politie is onbekend	Ja	Ja	Nee	Ja
8	Technische sepots	Nee	Ja	Ja	Ja
9	Onvoorwaardelijk beleidssepots vanwege oud feit	Ja	Ja	Ja	Ja
10	Het OM kan zich niet sluitend verantwoorden	Ja	Nee	Nee	Nee
11	Niet-ontvankelijkheid van het OM	Nee	Nee	Nee	Nee
12	Retourstroom van CJIB naar politie/OM is onbekend	Nee	Nee	Ja	Nee

N.B. Bovengenoemde knelpunten zijn niet alleen besproken in de focusgroepen, maar ook in verschillende interviews (zie bijlage 1). De bevindingen zoals die in hoofdstuk 4 zijn beschreven zijn zowel op de focusgroepen als op de interviews gebaseerd.

Focusgroep opsporing/vervolging Amsterdam (4 februari 2013)

Knelpunt politie-OM		Belangrijk?	Oorzaken	Oplossing
1	Screening niet conform de Aanwijzing voor de opsporing	Ja	- Screenen blijft mensenwerk - Proces is niet eenduidig georganiseerd - Te veel aanwijzingen (96) en richtlijnen (61), HIC focus en capaciteitsprobleem - Ontbreken van meekijkend parket. Zeker wanneer Hopper (mogelijk) verdwijnt.	- Deels niet op te lossen: vertrouwen op vakmanschap en couleur locale blijft belangrijk - Gezamenlijk voor aan het proces zitten, dus ook OM. Dat kan in de vorm van een Hopper-achtige constructie waarbij het OM streekproefsgewijs afgeschreven zaken controleert. NB: zonder verdachte schijnt het aan de politie te zijn om keuzes te maken. - Door aan de voorkant keuzes te maken wordt de keten minder belast en stroomt er later minder uit (maar aan de voorkant meer). NB: bij teveel focus op efficiency ontstaat spanning met positie van slachtoffer.
2	Uitstroom zonder verdachte (uitval tijdens onderzoeksfase)	Ja	- Kwaliteit vd aangifte of PvB geeft weinig opsporingsindicatie - Gebrekkige kennis inzake digitale en financiële zaken.	- Continu opleiden van recherche (moet wel een prikkel voor zijn). - Betere verwerking aangifte - Vast recherchepersoneel op wijkteams
3	Classificatie van uitval tijdens onderzoeksfase als politiesepot	Ja	- Komt nagenoeg niet voor in A'dam, want alle zaken met een verdachte gaan via BOSZ naar het OM.	- Doe afstand van term politiesepot, seponeren moet een taak van het parket zijn/blijven.
4	Onbekende uitstroom bij politie: de politie kan zich niet sluitend verantwoorden	Ja	- BOSZ is meer dan 95% sluitend, kleiner dan 5% BVO/SUMMIT.	- Alle regio's en alle partners daarbinnen moeten BOSZ gaan gebruiken. Moet wel een prikkel zijn op juist gebruik invoer. De medewerker moet er iets aan hebben in zijn dagelijks werk. Geen lijstjes afvinken.
5	Uitstroomcijfers politie sluiten niet aan op instroomcijfers ketenpartners	Nee		
6	Geen betrokkenheid OM bij screening	Ja	- Door beleidsregels van BOSZ (ook wel indirecte betrokkenheid door	- Zie knelpunt 1: Gezamenlijk vooraan het proces zitten, dus ook OM. Dat kan in de vorm van een Hopper-achtige

			steekproeven, maar minder door werkdruk) - Hopper verdwijnt mogelijk van het politiebureau: probleem voor met name zaken met niet aangehouden verdachten.	constructie waarbij het OM streekproefsgewijs afgeschreven zaken controleert. NB: zonder verdachte schijnt het aan de politie te zijn om keuzes te maken.
7	Retourstroom van OM naar politie is onbekend	Ja	- Wordt in A'dam in BOSZ vastgelegd, dus niet een probleem (dus geen probleem dat er geen controle namens het OM is op het opnieuw inzenden). - Alles blijft afhankelijk van het vastleggen in BOSZ, als het niet gebeurt, dan is er een probleem.	- BOSZ is de oplossing, want politie wordt geconfronteerd met een zaak die terugkomt (cijfermatig, gevraagde acties).
8	Technische sepots	Nee		
9	Onvoorwaardelijk beleidssepots vanwege oud feit	Ja	- Lang traject van zaken (transactie, schadebemiddeling en daarna dagvaarding) - Capaciteit van de rechtbank is beperkt (zaken pas laat op zitting) - Wachten op FO/NFI/letselverklaring	- ZSM is (deels) een oplossing, en dan met name voor VVC-zaken. Bij grotere onderzoeken/zaken speelt een oud feit minder omdat daar hogere verjaringstermijnen op staan.
10	Het OM kan zich niet sluitend verantwoorden	Ja	- BOSZ wordt gebruikt door politie-OM, niet door de vervolgketen - AR hanteert een landelijke definitie (niet overal BOSZ)	- Zie knelpunt 4: alle regio's en alle partners daarbinnen moeten BOSZ gaan gebruiken. Moet wel een prikkel zijn op juist gebruik invoer. De medewerker moet er iets aan hebben in zijn dagelijks werk. Geen lijstjes afvinken.
11	Niet-ontvankelijkheid van het OM	Nee		
12	Retourstroom van CJIB naar politie/OM is onbekend	Nee		

Focusgroep opsporing/vervolging Rotterdam (8 februari 2013)

Knelpunt politie-OM		Belangrijk?	Oorzaken	Oplossing
1	Screening niet conform de Aanwijzing voor de opsporing	Ja	- Kwaliteit screeners (verschillend ingericht)	- Screening door ervaren, executieve medewerkers. - Screeners verbinden aan een district - Internetaangiften 'afschaffen' - OM betrokken bij een deel van de screening , en dan vooral de grijsgebiedzaken.
2	Uitstroom zonder verdachte (uitval tijdens onderzoeksfase)	Ja	- Onvoldoende zicht op de voortgang van de zaak. - Ontbreken van sturing	- Periodieke sturing door lijnchef. Eén keer per maand controle op welke zaken, hoe ver hij/zij is, eventueel stoppen, andere mensen erbij betrekken. - NB: sturing op dit type zaken zou volgens OM bij politie moeten blijven.
3	Classificatie van uitval tijdens onderzoeksfase als politiesepot	Nee		
4	Onbekende uitstroom bij politie: de politie kan zich niet sluitend verantwoorden	Nee		
5	Uitstroomcijfers politie sluiten niet aan op instroomcijfers ketenpartners	Nee		
6	Geen betrokkenheid OM bij screening	Ja	- Geen aangiftescreening (nog niet) - Meer durven te prioriteren/differentiëren per district → aanwijzing voor de opsporing is leidend, maar…	- Zie ook knelpunt 1: OM betrokken bij een deel van de screening , en dan vooral de grijsgebied-/twijfelzaken. NB: risico op meer artikel 12 zaken. - Contextgebonden werken, en dat betekent per district differentiëren. OM-contactpersoon per

				districten en dan 1 keer per week contact via televerbinding
7	Retourstroom van OM naar politie is onbekend	Ja	- Onvoldoende registratie (geleidelijsten) - Organisatie-inrichting OM sluit niet geheel aan op die van de politie (bijv. gebiedsgebonden)--> grotere pijplijn/bureaucratie.	- BOSZ gaat dat naar verwachting oplossen maar nog geen ervaring mee.
8	Technische sepots	Ja	- Kwaliteit PV/onderzoek (bewijsvorming) (daarom ook veel politiesepots, eigenlijk technische sepots) - Begint bij kwaliteit van het opnemen van de aangifte--> wordt sneller capaciteit gestoken in 'inkopzaken' omdat die aantrekkelijker zijn om op te pakken. - Als de behandeltijd van een onderzoekdossier hoger is dan is ook de kans op vervolging hoger.	- Gemiddelde kwaliteit van een rechercheur is goed, het gaat om: - betere prioritering en er vroegtijdig bij zijn - meer capaciteit of met de bestaande capaciteit minder doen
9	Onvoorwaardelijk beleidssepots vanwege oud feit	Ja	- Capaciteit (politie, OM, ZM: werkt 2 kanten op) - Onvoldoende sturing op doorlooptijd. - Onvoldoende zittingscapaciteit bij de rechters. - Er zijn te veel beperkingen voor het OM om zaken aan de voorkant af te doen (bijv.WBT, OW-richtlijnen).	- Meer capaciteit in de hele keten - Wegnemen beperkingen die er nu voor zorgen dat zaken toch naar de rechter moeten terwijl OM probeert om zo min mogelijk zaken bij de rechter te brengen.
10	Het OM kan zich niet sluitend verantwoorden	Nee		
11	Niet-ontvankelijkheid van het OM	Nee		
12	Retourstroom van CJIB naar politie/OM is onbekend	Nee		

Focusgroep opsporing/vervolging Breda (18 februari 2013)

Knelpunt politie-OM		Belangrijk?	Oorzaken	Oplossing
1	Screening niet conform de Aanwijzing voor de opsporing	Ja	- Capaciteit dwingt tot het maken van keuzes, terwijl dat niet mag van de Aanwijzing. - De Aanwijzing is een leidraad waarnaast gezond verstand gebruikt moet worden. Als die gevolgd wordt dan volgen problemen met output. - Niet eenduidige mening PPS/OM: screenen is mensenwerk, binnen een zaak kunnen er vier verschillende meningen. - Opportuniteitsbeginsel OM/OvJ. - Gebrek aan integraliteit: zaken die ingescreend worden voor strafrecht, maar eigenlijk in het civielrecht thuishoren. - Wispelturigheid van het beleid leidt tot te veel prioriteiten (nieuwe thema's zoals comazuipen, pesten, matchfixing) Sluit aan bij punt integraliteit: vaak ook thema's die niet per se in het strafrecht thuishoren.	- Ruimte creëren om niet alles in het strafrecht te plaatsen, maar ook bijvoorbeeld middels civielrecht (bijv. zoals met tanken zonder te betalen), bemiddeling en hulpverlening. - Met betere sturing kunnen er meer zaken weggewerkt worden; m.a.w. politie van straat halen om dossiers af te werken. - De Aanwijzing moet als handvat, gezien worden, waarna er volgende afwegingen komen. - Een melding van tevoren als een mutatie vastleggen, zou aan de voorkant de uitstroom beperken. Er is een verplichting om aangiftes op te nemen, maar niet duidelijk hoe, dus ruimte. - Kwaliteit aan de voorkant: bijvoorbeeld door opleiden naar PPS mandaat of door PPS bij W&O neer te zetten.
2	Uitstroom zonder verdachte (uitval tijdens onderzoeksfase)	Ja	- Het grote probleem is het capaciteitsprobleem. (Voorbeeld: Internetaangifte boven 200 euro moet je aanpakken, kan ook zeggen niet inscreenen en dat is dan een keuze die je maakt aan de voorkant, maar dan hou je je niet aan de aanwijzing zoals die is	- ZSM als selectie aan de voorkant, waardoor zaken niet de hele keten door hoeven te gaan. - Betere sturing door de politie bereiken door bijvoorbeeld iedere 14 dagen een stuurploegoverleg te houden met de gebieds-OvJ erbij. - Kwaliteit aan de voorkant.

			gegeven). - Een bijkomend probleem is de kwaliteit. Door de kwaliteit van de screeners worden zaken gemist (I&S is niet blauw). - Onvoldoende sturing binnen de politie op dossiers die opgepakt/opgelegd moeten worden.	
3	Classificatie van uitval tijdens onderzoeksfase als politiesepot	Ja	- Bestaat niet, maar komt wel voor, maar na BOSZ niet meer. - Als de politieparketsecretaris dat besluit is het een OM-sepot. - Imago/woord probleem	- BOSZ bestaat politie-sepot niet (meer). - Imago verbeteren richting buitenwereld op dit gebied (woord veranderen in “voortijdige beëindiging onderzoek”). - Kijken naar politiecijfers, als het OM sepot meegenomen wordt dan heeft dat effect op de wijze van afhandeling. - Strenge selectie aan de poort en vervolgens een inspanningsverplichting.
4	Onbekende uitstroom bij politie: de politie kan zich niet sluitend verantwoorden	Ja	- Andere instanties die zorgen voor ‘opvolging’ buiten het strafrecht (zoals veiligheidshuizen en hulpverlening). - Niet alleen techniek, maar ook sturing binnen de politie waardoor zaken die opgepakt hadden kunnen worden onbehandeld blijven. - Keuze van de minister om politiecijfers te hanteren als stuur- en verantwoordingscijfers, die niet overeenkomen met parketnummer van het OM.	- Sturing vanuit de politie verbeteren. - De overheid (één) verantwoording gezamenlijk af laten leggen: Dat zorgt dat andere partners (anders dan pol-OM) in beeld komen. Bij stuurploegen ook gemeente die aansluit. Dan haal je capaciteitsbehoefte bij de politie weg: omdat de instroom beperkt wordt.
5	Uitstroomcijfers politie sluiten niet aan op instroomcijfers ketenpartners	Ja	- De systemen veranderen te vaak en te snel, daardoor complexe afdoening (“we praten steeds over andere dingen”), waardoor je niet dezelfde informatie uit	- Sturing ook hier belangrijk. - Gezamenlijke ICT systemen verbeteren.

			de bronsystemen kunt halen. BOSZ kan niet zelfde leveren als BVH of daarvoor BPS.	
6	Geen betrokkenheid OM bij screening	Ja	- W+O doet veel voorbereiding op zaken. W+O maakt eerste keuzes linksaf of rechtsaf en dan komt het voorbereidend werk (maar lastige zaken samen met het OM). - Verdwijnen van PPS als gemis.	- ZSM deel van de oplossing, maar soms ook 2-3 uur wachttijd. - W&O deels oplossing. - PPS behouden, wordt als een belangrijk gemis gezien dat die "scharnierfunctie" verdwijnt - Sturing en leiderschap OM en politie.
7	Retourstroom van OM naar politie is onbekend	Nee		
8	Technische sepots	Ja	- Deel van het proces: niet te voorkomen als het gaat om waarheidsvinding en kwaliteit.	- PPS helpt hierbij: verschillende meningen OM en politie stroomlijnen en er zo voor zorgen dat een zaak niet de hele molen doorgaat aangezien een uiteindelijk sepot verwacht wordt.
9	Onvoorwaardelijk beleidssepots vanwege oud feit	Ja	- Er ligt soms een te grote voorraad, deels door het OM, maar soms ook deels door capaciteitsgebrek van de ZM. - Ontbrekend leiderschap/sturing waardoor het zicht op zaken verloren gaat en politie op straat is in plaats van de dossiers af te werken.	- Betere sturing door de politie, zicht op de zaak houden en medewerkers van de straat halen om de dossiers af te handelen. - Maak het aantal openstaande zaken en de doorlooptijd van de medewerker een vast onderdeel op het DMT en in de voortgangsgesprekken. Dat zorgt ervoor dat de medewerker de verantwoordelijkheid pakt. - Jonge generatie gaan begeleiden om later goed sturing te geven. - Politie moet weer strenger worden ('Zo gaan we het doen en niet anders').
10	Het OM kan zich niet sluitend verantwoorden	Nee		
11	Niet-ontvankelijkheid van het OM	Nee		

12	Retourstroom van CJIB naar politie/OM is onbekend	Ja	- In de executies gaat veel capaciteit zitten voor de politie, terwijl ze er niet op afgerekend worden. Niet geneigd tot actie als het de politie niets oplevert.	- Als overheid is er heel veel geld te verdienen (zijn miljoenen te halen). Organiseer landelijk een taakunit CJIB inningen, niet door politie.

Focusgroep opsporing/vervolging Arnhem (19 februari 2013)

Knelpunt politie-OM		Belangrijk?	Oorzaken	Oplossing
1	Screening niet conform de Aanwijzing voor de opsporing	Ja	- Regelgeving onduidelijk: volgens de Aanwijzing moet bijna alles worden opgepakt en de Aanwijzing mist een mandaatbesluit als vervolgstap: prioriteren en wat dan niet op te pakken. - Politie pakt(e) de vrijheid op VVC niveau.	- Landelijk kader: een lijst maken van prioriteiten (zoals HIC) die de politie niet opzij mag leggen zonder het OM te consulteren. Vertrouwen in de professionaliteit van de politie, maar daarna een kader/meetlat om te prioriteren (bijv. op basis van aard van delict, maatschappelijke impact, HIC). - BOSZ kan helpen om de transparantie van politie naar OM te vergroten.
2	Uitstroom zonder verdachte (uitval tijdens onderzoeksfase)	Ja	- Onderzoek is beperkt gehouden. - Alleen onderzoek doen in zaken die dat qua ernst/impact verdienen; in andere zaken stapsgewijs de extra effort inschatten.	- Prioritering aan de voorkant: m.a.w. keuzes moeten gemaakt kunnen worden. - Ook capaciteit buiten de strafrechtketen moet gebruikt worden. Daarbij hoort duidelijkheid over zaken die niet in het strafrecht passen.
3	Classificatie van uitval tijdens onderzoeksfase als politiesepot	Nee		
4	Onbekende uitstroom bij politie: de politie kan zich niet sluitend verantwoorden	Nee		
5	Uitstroomcijfers politie sluiten niet aan op instroomcijfers ketenpartners	Ja	- Onduidelijkheid in AR en verschillen tussen ketenpartners in wat geteld wordt (zaken vs. verdachten). - Niet ieder proces verbaal betreft het strafrecht, kan ook BOPZ. - Meerdere 0ZD, één PD. - Al jaren gebrek aan een eenduidig (technisch) systeem dat inzicht geeft in de cijfers, waardoor onderling	- In Gelderland is er een digitaal dashboard, waarop de politie en OM de cijfers van elkaar kunnen bijhouden. - Hoop dat BOSZ de cijfers van alle ketenpartners kan koppelen. - In het kader van ZSM moeten er binnen BOSZ er afdoeningmogelijkheden zijn die rekening houden met andere richtingen dan de keten, zoals veiligheidshuizen.

			afstemmen en aanspreken tussen politie-OM moeilijk is.	
6	Geen betrokkenheid OM bij screening	Nee		
7	Retourstroom van OM naar politie is onbekend	Ja	- ICT probleem: wel registratie in GPS, maar er is geen telling mogelijk (Compas zelfs geen registratie). - De geleidelijsten van de processen verbaal worden handmatig gedaan, waardoor er geen inzicht is. Als er dan retour wordt aangegeven dan kunnen ze verdwijnen bij de politie.	- Met BOSZ kan je de instroom van het OM en uitstroom politie bekijken. Zaken kun je ook retour sturen als het PV niet voldoet. Scheelt veel papier en capaciteit dat papier niet meer nodig is.
8	Technische sepots	Ja	- Er wordt nauwelijks gedaan aan terugkoppeling tussen ketenpartners via ICT, waardoor zaken op de plank liggen en er gestuurd wordt op een sepot.	- Eerste stap is ICT, tweede stap is sturing.
9	Onvoorwaardelijk beleidssepots vanwege oud feit	Ja	- Zittingscapaciteit onvoldoende (landelijk 100.000 op voorraad, OM Arnhem in GPS 1000) - Afwaardeeracties (op balansdagen blijkt soms dat het niet duidelijk is waar de dossiers liggen).	- ZM moet meebewegen met de instroom: niet jaarlijks overleg OM-ZM over capaciteit maar een of twee keer per maand. - Door gebrekkige capaciteit ZM valt te denken aan andere afhandelingsmethoden (bijv. taakstraf).
10	Het OM kan zich niet sluitend verantwoorden	Nee		
11	Niet-ontvankelijkheid van het OM	Nee		
12	Retourstroom van CJIB naar politie/OM is onbekend	Nee		

Focusgroep executie 1 (Utrecht, 12 februari 2013)

Knelpunt executie	Belangrijk?	Oorzaken	Oplossing
1. Executieverjaring	Ja	- Onvindbaar zijn van veroordeelden, ondanks inspanning van de keten - GBA-systeem onvoldoende: • A) voeding GBA • B) Dubbel werk - Te weinig IP-betekeningen - Executievolgorde (verjaring 'lichte straffen')	- Koppelen van verschillende informatiebronnen, vergroten vindbaarheid
2. Ontbreken van informatie over de uitstroom/verjaring	Ja	- OPS is verouderd. Nieuw systeem op komst? - De informatie is in principe beschikbaar, maar er is weinig sturing. - Informatieoverdracht --> schorsen bepaalde tijd --> terugmeldingsafspraken	- Nieuw systeem komt OPS te vervangen. Hierbij is belangrijk dat goed gekeken wordt welke informatie nodig is voor en van de verschillende partijen. Hierin zouden bijv. evt. ook de reeds verrichte inspanningen kunnen worden vastgelegd in het systeem. Ook achtergrondinformatie opnemen over de zaken.
3. Verschillen in inzet per politieregio	Ja	- Prioriteit verschilt per regio - Beleid parketten verschilt sterk in opvolging (bijv. R'dam hanteert strikt beleid) --> 'terugname' (formeel retour sturen). - Cultuur/geen prioriteit	- Centraal administratiekantoor - Inzet van DV&O; overdragen aan een partij meer aandacht voor executie heeft dan politie
4. Onduidelijkheid in vervolgstappen	Ja	- Belangrijkste oorzaak niet positieve afronding --> no show (ca. 15%). Het rest. deel betreft voortijdige beëindiging en herkansing. - No show: vervuilde adressen; geen andere beschikbare gegevens; relatie met late aanlevering risico op no show neemt toe - Doorstroomsnelheid vereist snelle actie	-

		(na 2x no show: retour) - Informatievoorziening is onvoldoende - CJIB heeft wel info op vervangende hechtenis na mislukte taakstraffen (zie 3)	
5. Gegevens over DJI en Reclassering sluiten niet aan	Nee	- Is misschien een knelpunt, maar onvermijdelijk gevolg van de huidige werkprocessen. DJI, noch CJIB heeft het totaalbeeld. - Verschil in regionale en arrondissementale presentatie (vergelijkbaarheid) - Verschillen tussen bestanden	-
6. Geen onderscheid naar type delict bij cijfers CJIB	Nee	- Vooral als knelpunt door AR gesignaleerd vanwege hun keuze om in hun onderzoek dit element mee te neme (geweld versus vermogensdelicten). Wisten van tevoren dat deze invalshoek op informatieproblemen zou stuiten.	-
7. Aansluiting uitstroom OM op instroom van executiepartners	Ja	- Uitstroom komt vanuit verschillende afdelingen OM (TOM, TAG, etc.). Beheersbaarheidsprobleem? Prognoses? - Achterstanden: piek/dal (echter geen uitstroom) - Onvoldoende regie/kennis van de overdracht	

Focusgroep executie 2 (Utrecht, 15 februari 2013)

Knelpunt executie	Belangrijk?	Oorzaken	Oplossing
1. Executieverjaring	Ja	- Te veel niet onherroepelijke vonnissen - Onvoldoende zicht op aantal onherroepelijke vonnissen - Inzet politie, m.n. algemene arrestatiebevelen - Geen/te weinig controle op signaleringen (OM, niet CJIB) - GBA-problematiek	- IP-betekeningen zal waarschijnlijk toenemen door ZSM - Aan begin IP-uitreiken zal een hoop problemen kunnen voorkomen - Regelgeving aanpassen
2. Ontbreken van informatie over de uitstroom/verjaring	Ja	- Verdiepingsslag over wat je nu exact wil meten (weten) – er zijn nu geen heldere afspraken. - Zijn de informatiesystemen op orde in de keten? Te veel toegezegd. - OPS is daar niet geschikt voor. Men moet kijken welk systeem men waarvoor nodig heeft	-
3. Verschillen in inzet per politieregio	Ja	- Net name AB t.a.v. geldboetes (zie 1) - Geen landelijk beleid/prioriteit bij politie (zie 1); men is afhankelijk van persoonlijke voorkeur - Geen eenduidige aansturing door OM - Onduidelijkheid over verantwoordelijkheid - Er zijn geen afspraken gemaakt over wanneer de inzet goed is	- Men moet meer met elkaar gaan praten - Landelijk beleid over inzet moet meer generiek, minder uitzonderingen. De regio's moeten in hun afstemming op dezelfde manier functioneren - Stoppen met alle uitzonderingen
4. Onduidelijkheid in vervolgstappen	Ja	-	-

5. Gegevens over DJI en Reclassering sluiten niet aan	Nee	- Laatstanden toezicht (onherroepelijk): te veel tijd tussen vonnis uitspraak en start toezicht - Gegevens einde detentie onduidelijk (ontbreken/te laat signaal over 'volgende fase')	-
6. Geen onderscheid naar type delict bij cijfers CJIB	Nee	- Ondersteunend systeem schiet tekort	-
7. Aansluiting uitstroom OM op instroom van executiepartners	Ja	- Termijn TUL-zitting: er zijn wel afspraken over termijnen (3/4 maand), maar het komt voor dart er 2 maanden overheen gaan → doorlooptijd - Verschil meerderjarigen (CJIB)/ minderjarigen (RvdK): uitstroom naar CJIB gaat elektronisch, RvdK op papier - Onderscheid preventie/afgestrafte	

Bijlage 4: Deelnemers focusgroepen

Focusgroep	Organisatie	Naam	Functie
Opsporing & vervolging Amsterdam	Politie	Rob van der Kluft	Procescoördinator opsporing
	Politie	Niels Hageman	Strategisch adviseur politiechef
	Politie	Meindert de Wit	Wijkteamrecherche
	OM	Siebe Rosendahl	Parketsecretaris
	OM	Eric van der Baaren	Senior adviseur bedrijfsvoering
Opsporing & vervolging Arnhem	Politie	Hans Hafkamp	Teamchef justitiële ondersteuning
	OM	Elles van Dusschoten	Officier van Justitie
	OM	Evert Kooiman	Sectiehoofd Centraal Interventieteam
	OM	Henri Freriks	Adviseur Bedrijfsvoering
Opsporing & vervolging Breda	Politie	Luc de Jong	Groepschef afdeling Werkvoorbereiding en Ondersteuning (W&O)
	Politie	Mathon Blommerde	Unithoofd zwacri
	Politie	Hans Muller	Controller
	Politie	Kees de Jonge	Teamchef Districtelijke Opsporing
	OM	Tom Hendriks	Informatie-officier van Justitie
	OM	Ina Hendriks	Beleidsmedewerker bestuurlijke informatievoorziening
Opsporing & vervolging Rotterdam	Politie	Henry Piron	Chef districtsrecherche
	Politie	Bas Pors	Business controller
	OM	Maurice van Heemst	Officier van Justitie & coördinator ZSM
	OM	Christjan Hoffmans	Controller
Executie 1	OM	Ary Kop	Teamhoofd executie
	Reclassering	Anita Rocchi	Unitmanager werkstraffen
	DJI	Paul Linckens	Medewerker adviseur analyse
	DJI	Antoinette van de Berg	Coördinator Bureau Capaciteit en

			Logistiek
Executie 2	OM	Gerrit Scholten	Werkbegeleider toezicht
	OM	Henk Zonnenberg	Plv. afdelingshoofd administratie regio Oost-Nederland
	Reclassering	Hans Winkels	Adviseur bedrijfsvoering
	CJIB	Jan Withaar	Accountmanager executie/politie

Bijlage 4: Leden begeleidingscommissie

Naam	Organisatie
Suzanne Graaf	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Toon van der Heijden	Openbaar Ministerie, Parket-Generaal
Geertje van Hoogdalem	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Joop Kemperman	Nationale Politie
Herman Kroes *(voorzitter)*	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Rutger Kroon	Raad voor de Rechtspraak
Erik Leertouwer	WODC
Joost van Spronsen	CJIB
Jeroen Stulen	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Guido Suurmond	Openbaar Ministerie, Parket-Generaal
Marieke Twigt *(secretaris)*	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Antoinette van Wezel	vtsPN

Bijlage 5: Lijst met afkortingen en definities

AR	Algemene Rekenkamer
BOSZ	Betere opsporing door sturing op zaken
BVH	Basisvoorziening Handhaving, het bedrijfsprocessensysteem van de Politie
Compas	Communicatiesysteem Openbaar Ministerie – Parket administratiesysteem
GIDS	Geïntegreerde interactieve databank voor strategische bedrijfsinformatie
GPS	Geïntegreerd processysteem strafrecht
Hopper	De benaming hopper is afgeleid van de twee verenigde functiebenamingen, te weten Hulpofficier (van politie) en Parketsecretaris (de rechterhand van de Officier van Justitie)
Informatievoorziening	Het geheel van mensen, middelen en maatregelen (afspraken), gericht op de informatiebehoefte van die organisatie. De informatiebehoefte van een organisatie is drieledig: Operationele informatie, voor het *verrichten* van de feitelijke handelingen en het beheersen van de bedrijfsprocessen; Besturingsinformatie, voor de *besturing* van de organisatie; Verantwoordingsinformatie, informatie over verrichting en besturing.
OM	Openbaar Ministerie
pps-er	Politieparketsecretaris
PV	Proces-verbaal
Retourstroom	Een zaak die van de ene partner in de strafrechtketen wordt teruggestuurd naar een partner eerder in het proces. Het begrip retourstroom moet in zijn context beschouwd worden. Het feit dat zaken teruggestuurd worden is niet per definitie ongewenst maar hangt af van de reden waarom. Soms is het terug sturen inherent aan het proces, bijvoorbeeld in het geval van een taakstraf die niet geëxecuteerd kan worden.
TGO	Team grootschalige opsporing
VVC	Veelvoorkomende criminaliteit
ZM	Zittende magistratuur
ZSM	Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk: een nieuw werkconcept waarbij ketenpartners (fysiek) samen aan tafel zitten om VVC-zaken op daadkrachtige en spoedige wijze aan te pakken (zie ook hoofdstuk 3)

Bijlage 6: Kwalitatieve dataverzameling via focusgroepen

Een focusgroep is een groepsgesprek van circa 2 uur dat dient om redeneringen, motieven en percepties van het veld in kaart te brengen. Idealiter heeft een focusgroep 7 tot 12 deelnemers, die onder begeleiding van een moderator met elkaar in gesprek gaan. De samenstelling dient enerzijds voldoende homogeen te zijn in die zin dat deelnemers bepaalde karakteristieken delen (bijv. allemaal uitvoeringsexperts, betrokken bij een bepaald thema) en anderzijds divers genoeg dat het groepsgesprek nieuwe inzichten oplevert (bijv. deelnemers uit verschillende korpsen, of van verschillende ketenpartners).

Voordeel van de focusgroep is dat er vaak meer ideeën worden gegenereerd door de communicatie over en weer die plaatsvindt (er treedt synergie op). Deelnemers kunnen elkaar emotioneel en intellectueel inspireren en mogelijk voordeel kan zijn dat deelnemers spontaner zullen acteren dan in individuele interviews, omdat de omgeving natuurlijker is en ze minder sociaal gewenst gedrag zullen vertonen (of sociaal gewenste antwoorden zullen geven). In hoeverre deze voordelen daadwerkelijk worden bereikt, is erg afhankelijk van de kwaliteit van de moderator.

Risico van groepsinterviews is dat deelnemers elkaar niet inspireren tot steeds nieuwe gedachten, maar elkaars mening volgen of op elkaars ideeën voortborduren zonder er echt over na te denken. Daarnaast is een nadeel van een focusgroep is dat het weinig mogelijkheid biedt om tot generaliseerbare uitspraken te komen. Ook vraagt een focusgroep meer van de interviewer/moderator, omdat hij minder controle heeft dan in een individueel interview. Bovendien is een focusgroep een stuk intensiever dan interviews, vraagt die meer voorbereiding en kost het in de praktijk vaak moeite om een groep bij elkaar te krijgen. Daar staat echter tegenover dat het gebruik van focusgroepen het aantal interviews (en de tijd benodigd voor de voorbereiding daarvan) kan verminderen.

Om de nadelen/risico's van focusgroepen te beperken gelden de volgende aanbevelingen:

- Begin met een 'swing question' om enerzijds mensen erin te laten komen en anderzijds de stemming in de groep te peilen. Een voorbeeld van een 'swing question' kan zijn: "Ontwikkelt de politie zich in de goede of de verkeerde richting? a. de goede richting; b. de verkeerde richting; waarom?"
- Voorkom 'groupthink': vraag deelnemers tijdens de bijeenkomst de vragen eerst individueel schriftelijk te beantwoorden voordat ze plenair worden besproken. Op die manier worden de deelnemers gedwongen eerst zelf na te denken en wordt de illusie tegengegaan dat sprake is van unanimiteit indien dat niet zo is. Bovendien heeft het voor de onderzoeker als voordeel dat de individuele antwoorden ook achteraf beschikbaar zijn.
- Beschouw desgewenst het groepsproces door een 'meekijkkamer' in te richten, waarin (al dan niet via een videoverbinding) de onderzoekers en evt. de opdrachtgever meekijken met het groepsproces.
- Verken zoveel mogelijk verbetervoorstellen door ook een aantal 'out of the box' opties te noemen die erg onwaarschijnlijk zijn. Dat kan mensen inspireren om tot de meest creatieve oplossingen te komen.

Tot slot: de focusgroep kan niet alleen een nuttig middel zijn voor dataverzameling, maar kan ook een manier zijn om draagvlak te creëren. De meerwaarde van een focusgroep voor een impactanalyse is erg afhankelijk van de precieze vraagstelling. Vooral wanneer sprake is van complexere wet- en regelgeving of een ingrijpende/onzekere organisatieverandering of beleidswijziging, kunnen ook een of meer focusgroepbijeenkomsten bijdragen aan het vergroten van het draagvlak van voorgenomen beleid of wetgeving. Bij eenvoudige wijzigingen hebben individuele interviews de voorkeur.

Bijlage 7: Nawoord Openbaar Ministerie

Na afronding van de rapportage heeft het Openbaar Ministerie aan AEF gevraagd een nawoord namens haar op te nemen. Ter volledigheid is dit hierna opgenomen. Dit nawoord is de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie.

Aan	Benno van Marum (AEF)
Kopie aan	Herman Kroes (VPS)
Van	Ilona Nagtegaal (Parket-Generaal)
Datum	12 juni 2013
Onderwerp	Nawoord bij het AEF-rapport 'Ongewenste uitstroom in de strafrechtketen. Oorzaken en oplossingen'

In vervolg op ons telefonische gesprek van 7 juni jl. verzoek ik u om onderstaand commentaar als bijlage op te nemen in bovengenoemd rapport.

Nawoord Openbaar Ministerie

In onderliggend rapport doet AEF in opdracht van het programma Versterking Prestaties Strafrechtsketen nader onderzoek naar de aard en omvang van de ongewenste uitstroom in de strafrechtsketen. Een van de onderdelen betreft het screeningsproces en de betrokkenheid van het OM daarbij. Het rapport gaat onder andere in op de verantwoordelijkheden van politie en OM in dit proces. Hierbij worden verschillende termen zoals uitscreenen van zaken, afhandelen van verdachten, politiesepot en OM sepot gebruikt. Deze termen worden echter door elkaar heen, en soms ook onjuist, gebruikt. Daarnaast lopen in het rapport ervaringen c.q. meningen van geïnterviewden en feiten door elkaar heen. Gezien de onderzoeksmethode zich met name heeft gericht op gespreksrondes, hecht het OM er aan in dit nawoord te preciseren wat tot de verantwoordelijkheid van het OM behoort en welke rol de Aanwijzing voor de opsporing speelt in het screeningsproces

Het OM onderschrijft de bevinding van AEF dat de huidige Aanwijzing voor de opsporing onvoldoende selectief is en niet altijd even duidelijk is voor de uitvoeringspraktijk en dat deze onduidelijkheid leidt tot verschillen in werkwijze. Dit kwam ook naar voren in het rapport van de Algemene Rekenkamer naar de versterking van de prestaties in de strafrechtsketen uit februari 2012. Het OM begrijpt dat de terminologie en werkwijze in de beleving van mensen uit het veld verschillend kan zijn en dat als gevolg hiervan de terminologie in het rapport door elkaar loopt. Deze onduidelijkheid is in het verleden mede gevoed door het plaatsen van OM'ers bij de politie in de vorm van politieparketsecretarissen (pps-ers). Vanwege de toenemende complexiteit van zaken en hogere eisen aan de politieproducten was dat toentertijd een goede keuze om de kwaliteit te versterken. Maar deze gegroeide praktijk heeft er wel aan bijgedragen dat de rollen van politie en OM op het koppelvlak (screening van zaken en afhandeling van verdachten) onduidelijker zijn geworden en rollen en verantwoordelijkheden door elkaar heen zijn gaan lopen. Teneinde de rollen en verantwoordelijkheden van elkaar te scheiden en de terminologie te verduidelijken wordt hieronder een toelichting te geven op de verantwoordelijkheid van het OM in het screeningsproces.

In het rapport wordt onder ‘screenen’ het hele proces van aangifte tot aan overdracht van een strafzaak aan het OM verstaan. Hierin kan en moet echter onderscheid gemaakt worden tussen de screening van aangiften door de politie en de afhandeling van verdachten. Bij de screening van aangiften gaat het om de vraag of een zaak wel of niet wordt opgepakt, gelet op de opsporingsindicatie(s), prioritering en beschikbare capaciteit. Er is dan doorgaans nog geen verdachte in het vizier. Deze screening van aangiften is de primaire verantwoordelijkheid van de politie binnen de door het OM gegeven beleidskaders in de Aanwijzing voor de opsporing. De afhandeling van verdachten heeft betrekking op de vraag wat er gebeurt met een verdachte die (na nader onderzoek) in een zaak is aangehouden. Is er (genoeg) bewijs en kan de zaak worden ingestuurd naar het OM? Of moet de verdachte vanwege gebrek aan bewijs worden vrijgelaten en wordt de zaak geseponeerd? Dit is een beslissing tot al dan niet vervolging van een geïdentificeerde verdachte en is daarmee een verantwoordelijkheid van het OM. Anders gezegd, het vroegtijdig beëindigen van een onderzoek is een besluit om *niet verder op te sporen*. En dat is iets anders dan een besluit om een geïdentificeerde verdachte *niet te vervolgen* (seponeren). Door deze aspecten tegelijk te behandelen kan in het rapport verwarring ontstaan en wekt het rapport de suggestie dat het OM ook verantwoordelijk is voor de screening aan de voorkant terwijl dat niet het geval is.

Verder wordt in het rapport te gemakkelijk gesteld dat de politie niet zou mogen seponeren. In bepaalde gevallen heeft het OM de politie gemandateerd om namens het OM te besluiten tot seponeren van een zaak tegen een geïdentificeerde verdachte. Dit is met name het geval bij gering drugsbezit en bij bagatelzaken met minderjarigen. Seponeren kan ook een bewuste keuze zijn als een niet-strafrechtelijke interventie meer geëigend is, zoals bemiddeling of een reprimande door de wijkagent.

Om de knelpunten die de Algemene Rekenkamer en AEF constateren weg te nemen is het OM bezig om, samen met de politie, te komen tot een eenduidiger registratiebeleid en een vernieuwde Aanwijzing voor de opsporing. Met deze herziening worden de bevoegdheden van OM en politie scherper onderscheiden. Duidelijk is dat er een eigen verantwoordelijkheid is van de politie om binnen de vastgestelde kaders keuzes te maken in de opsporing (of een zaak wordt opgepakt of beëindigd moet worden). Hierbij hoort ook een versterking van de kwaliteitsfunctie van de hulpofficier van justitie. Bij ernstige zaken (high impact crimes) zal er nauw overleg zijn met de betrokken officier van justitie. Het OM wordt altijd betrokken als er dwangmiddelen worden toegepast. In alle gevallen dat er een verdachte is geïdentificeerd is het OM aan zet om te beslissen over de feitelijke afdoening. Indien er sprake is van een sepot wordt de beslissing in de toekomst door het OM ingevoerd in het registratiesysteem BOSZ (Betere Opsporing door Sturing op Zaken). Dit maakt een beter zicht op de prestaties van de strafrechtsketen mogelijk. Met de werkwijze ZSM zitten politie en OM (en ketenpartners) direct aan tafel om te beslissen over de afhandeling van de verdachte. Dit zorgt voor een betere afstemming over verdachten van veelvoorkomende criminaliteit.